

DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN EL SIGLO XX EN GRAN BRETAÑA Y ESTADOS UNIDOS

J. A. C. GRANT *

SUMARIO: I. GRAN BRETAÑA; 1. *La Corona*; 2. *Cámara de los Lores*; 3. *Cámara de los Comunes*; 4. *El Gabinete*; 5. *La administración central*; 6. *El sistema judicial: Inglaterra y Gales*; 7. *El sistema judicial: Escocia*
II. ESTADOS UNIDOS; 1. *El sufragio*; 2. *Una persona, un voto*; 3. *Legislación directa*; 4. *Financiamiento público de las elecciones*; 5. *La presidencia*; 6. *Gobernadores*; 7. *Congreso*; 8. *Legislaturas estatales*; 9. *Administración nacional*; 10. *Administración estatal*; 11. *Sistemas de servicio civil*; 12. *Tribunales administrativos*; 13. *Judicatura*; 14. *Reinterpretación de la decimocuarta enmienda*; 15. *Dos problemas del federalismo*.

1. GRAN BRETAÑA

A mediados del siglo XVIII, el barón de Montesquieu pensó que había encontrado la clave del éxito del sistema de gobierno inglés, cuando escribía su teoría de la separación de poderes —ejecutivo, legislativo y judicial, ejerciendo cada uno esferas casi independientes y al mismo tiempo restringiendo la de los otros. En realidad, el genio del sistema inglés residía exactamente en lo contrario: en la combinación del liderato ejecutivo y legislativo en un Gabinete que iba siendo más responsable no respecto a la Corona, sino respecto al Parlamento en el que la Cámara de los Comunes se iba convirtiendo cada vez más en fuerza dominante. Conocido indistintamente como gobierno parlamentario, gobierno de gabinete o gobierno responsable, debe ser el punto de partida de cualquier discusión no sólo de la Inglaterra moderna, sino de sus dominios también. Pero los Estados Unidos, como se verá después han seguido un curso muy diferente que se acerca mucho más al modelo teórico de Montesquieu.

Para 1900 el desarrollo en Inglaterra había llegado tan lejos que sólo por tradición puede iniciarse la exposición partiendo de la Corona. El sistema era claramente aquel en el que el Gabinete era responsable ante la Cámara de los Comunes, la cual, aunque muy democratizada por la extensión del sufragio y la redistribución de escaños efectuada por las Leyes de Reforma de 1884-85, aún

* Universidad de California, Los Ángeles, EUA.

estaba lejos del actual concepto igualitario de "una persona, un voto". La Cámara de los Lores como la Corona, iba pronto a ser relegada a una posición secundaria pero aún no había dejado de ser una fuerza poderosa. Sólo los inicios de las nuevas tendencias podían percibirse. El gobierno de partidos, y la posición del primer ministro como líder del partido, estaban anunciando el día en el que el control de la Cámara de los Comunes sobre el Gabinete daría paso al control del Gabinete sobre la Cámara de los Comunes. Al mismo tiempo el primer ministro, ya no simplemente *primus inter pares*, iba a convertirse en la fuerza dominante en la selección y dirección del Gabinete, y él, más que la Cámara de los Comunes, decidiría la fecha —dentro del máximo permitido por el estatuto— de la siguiente elección general.

A través de todo este periodo, los tribunales, aunque encabezados por un lord canciller que varía con cada cambio en el gobierno, labora en el Gabinete y preside la Cámara de los Lores, han podido mantener un sorprendente grado de independencia. La relación de los tribunales con el gobierno central permanece actualmente en gran parte como en 1900 o aún antes. Su organización y procedimiento habían sido modernizados en 1873-75 y han requerido sólo mejoras pequeñas desde esa fecha. Pero los cambios en el papel desempeñado por el gobierno han ocasionado grandes modificaciones en el funcionamiento interno de los tribunales, como se verá.

La tremenda expansión del papel del gobierno ocurrida en el siglo xx ha desviado el énfasis de la legislación a la administración. La ejecución de los tipos más nuevos de legislación social, al contrario de los más antiguos, no puede ser dejada a la acción privada de las partes sino que requiere una vasta burocracia gubernamental que la administre. Esto a su vez, está haciendo que en gran parte de su trabajo el Gabinete sea el cautivo del servicio civil permanente. Un cambio en el gobierno ya no puede resultar en la revocación de medidas sobre problemas realmente claves; lo más que un moderno Gabinete tiene la esperanza de lograr es modificar a largo plazo la dirección de su evolución.

1. *La Corona*

Aunque el gobierno británico aún actúa en el nombre de la reina, el monarca hace largo tiempo que reina pero no gobierna. Esta posición ha sido institucionalizada, así la reina puede realizar hoy pocos actos que impliquen el ejercicio de la facultad discrecional, excepto por consejo de un ministro, evidenciado por su contrafirma. Sus poderes realmente son similares a los del gobernador general de un dominio, el cual, aunque designado en nombre del monarca, es realmente escogido por el primer ministro del dominio y actúa en gran parte bajo la dirección de éste.

Aún pueden darse condiciones en las cuales el monarca tenga un papel que desempeñar en la selección de un primer ministro. Normalmente esto es automático: el líder del partido mayoritario, escogido por sus colegas en la Cámara de los Comunes, es hoy en día el único candidato posible. Pero en la ausencia de una clara mayoría de cualquiera de los partidos, existe la posibilidad de una coalición o, en época de crisis, un gabinete multipartidista puede ser necesario como ocurrió durante las dos guerras mundiales. Aun en estos casos se espera que los líderes de los partidos formen sus propias coaliciones con poca ayuda del monarca, como sucedió en 1916, 1918, 1924, 1929 y durante las mencionadas guerras.

Cuando un primer ministro muere en ejercicio de sus funciones o renuncia inesperadamente, su partido puede quedar sin un líder reconocido. Muchos autores han sostenido que en ese caso el partido debe seleccionar inmediatamente un nuevo líder, que automáticamente se convierte en primer ministro. Pero cuando sir Anthony Eden renunció por enfermedad en 1957 y había tres fuertes candidatos para el puesto, sin esperar la actuación del partido conservador, la reina, por consejo del patriarca del partido y antiguo primer ministro, sir Winston Churchill, nombró a Harold Macmillan. Esto puede haber sido parte de la presión de sir Winston sobre el partido para que eligiera a Macmillan, en lo cual tuvo éxito. Un voto negativo en la Cámara de los Comunes, podría por supuesto, haberlo obligado a renunciar en favor de la persona escogida en su lugar.

Estrechamente relacionado con la selección de primer ministro está el poder de disolver la Cámara de los Comunes y así forzar a una elección general. Durante casi siglo y medio ningún monarca ha rehusado la petición del primer ministro para tal disolución, aunque tan recientemente como en 1924 los liberales sugirieron que si el laborista que encabezaba la coalición laborista-liberal renunciaba, no se concedería la disolución de la Cámara sin primero haber dado al líder liberal la oportunidad de tratar de organizar un nuevo gobierno de coalición. Aquél renunció unos meses después y se realizó una nueva elección, en la que resultó victorioso el partido conservador. Pero en vista de esta sugerencia de 1924 por parte de los líderes de los partidos mayoritarios, junto con casos similares en los dominios, no puede asumirse que este poder se haya perdido por falta de uso.

Con el objeto de asegurar un refrendo popular acerca de la continuación de un primer ministro en el cargo ¿podría la reina destituir a un primer ministro y disolver el Parlamento, en ausencia de un voto adverso por parte de la Cámara de los Comunes? Aunque desde 1784 no se ha planteado este caso, una reconocida autoridad en la Constitución inglesa, A. V. Dicey, propuso en 1914 que el primer ministro Asquith fuera destituido con el propósito de forzar un refrendo sobre sus propuestas para la autonomía de Irlanda. El inicio de la Primera

Guerra Mundial impidió la seria consideración de esta sugerencia, pero puede concebirse el surgimiento de condiciones en las que la reina se sentiría justificada para abreviar el término máximo de cinco años autorizado por las presentes leyes electorales.

2. *Cámara de los Lores*

Durante el siglo XIX la mayoría de los primeros ministros procedieron de la Cámara Alta, incluyendo los dirigentes de cuatro de los últimos seis ministerios de ese periodo. El siglo XX se inició con lord Salisbury ocupando ese puesto por tercera vez, 1885-86, 1886-92 y 1894-1902. Su sucesor, A. J. Balfour (1902-05) procedía de la Cámara de los Comunes, como ha ocurrido con cada primer ministro desde entonces a la fecha. Un antiguo miembro de la Cámara Alta ocupó ese puesto en 1963-64. Cuando Harold Macmillan se enfermó, Lord Home, aprovechando la recién emitida ley de 1963 sobre la paría, renunció a su título y asumió el liderato del partido conservador en la Cámara de los Comunes, siendo electo para un escaño escocés vacante como sir A. Douglas Home. Entonces reemplazó a Macmillan como primer ministro.

Situación secundaria. Este cambio compendia lo que ha sucedido a la Cámara de los Lores durante el periodo que se examina. A pesar de que cuando se inició el siglo era virtualmente igual en autoridad a la Cámara de los Comunes, esta posición fue destruida por la Ley del Parlamento de 1911 y fue aún más reducida en 1949, al grado de que hoy no puede suspender el trámite de los proyectos de leyes financieras más de un mes, ni los proyectos de leyes ordinarias de derecho público por más de un año. Durante ese tiempo puede sugerir reformas; pero no exigir las.

Este cambio fundamental fue precipitado por el rechazo en la Cámara de los Lords de medidas enviadas por una Cámara de los Comunes controlada por el partido liberal, después de que en 1906 éste había logrado la más arrasadora victoria electoral obtenida por un partido británico. Esto condujo a que los Comunes pasaran una resolución estableciendo que "el poder de la Cámara de los Lores para alterar o rechazar proyectos debería restringirse por ley de modo de asegurar que dentro de los límites de un solo Parlamento, la decisión final de los Comunes prevaleciera".

Los Lores respondieron con una propuesta —redactada por un comité encabezado por el ex primer ministro Lord Rosebery— que hubiera alterado la composición de la Cámara sin reducir sus poderes. En esencia, hubiera excluido a todos los pares hereditarios —excepto doscientos elegidos por el grupo total, más aquellos que hubieran ocupado altos puestos en el gobierno o en las fuerzas armadas— y hubiera reducido a ocho el número de escaños para obispos elegidos

por el cuerpo de obispos en pleno. Además la Corona —léase el primer ministro— estaría autorizada para crear cuatro pares vitalicios anualmente, en tanto que el total no excediera de cuarenta.

Los liberales estaban interesados nada menos que en emascular la autoridad legislativa de los Lores, y cuando los últimos rechazaron el proyecto de Ley de Finanzas de 1909 —que incluía planes para la revaluación del precio de las tierras, la imposición a los incrementos de riqueza no ganados y en general impuestos más severos sobre la riqueza— aceptando pasarlo sólo si los liberales convocaban y ganaban una nueva elección; éstos los acusaron de violar la “tradicción aceptada” de que los proyectos financieros eran competencia exclusiva de los Comunes, y se aprobaban automáticamente en los Lores. Sin embargo, convocaron a una nueva elección, que ganaron escasamente, y los Lores aceptaron el proyecto. Una comisión mixta bipartidista de líderes de ambas cámaras pasó el verano discutiendo los principales temas de la reforma, pero sin llegar a ningún acuerdo. El gobierno liberal preparó entonces el proyecto que iba a convertirse en la Ley del Parlamento de 1911, y convocó a una nueva elección en la cual éste era el problema principal. De nuevo, con el apoyo laborista y nacionalista irlandés, ganó por estrecho margen. Cuando el rey prometió al primer ministro crear los Lores suficientes para sobrepasar a la mayoría conservadora en los Lores, éstos se dieron por vencidos y aprobaron el proyecto.

Esta ley establece que “si un proyecto financiero. . . no es pasado sin enmiendas por la Cámara de los Lores dentro del mes siguiente a aquel en que fue enviado a esa Cámara. . . a menos que la Cámara de los Comunes ordene lo contrario”, se convertirá en ley. El “proyecto de ley financiera” se define ampliamente como:

Un proyecto de ley de derecho público que en opinión del presidente de la Cámara de los Comunes contiene disposiciones respecto. . . a la imposición, revocación, omisión, remisión, alteración o reglamentación de gravámenes: la imposición para el pago de deudas u otros propósitos financieros de cargos o del Fondo Consolidado, o sobre dinero suministrado por el Parlamento. . . ; la asignación, recepción, custodia, emisión de crédito de cuentas del dinero público; el aumento de garantía de cualquier pérdida sobre su reembolso; o materias subordinadas incidentales a esas materias.

Además establece que si cualquier otro proyecto de ley de derecho público “es pasado por la Cámara de los Comunes en tres sesiones sucesivas” y es rechazado por los Lores una tercera vez, a pesar de ello se convertirá en ley, siempre que hayan transcurrido dos años entre la primera y la última vez que es pasado. La Ley del Parlamento de 1949 redujo este requisito aún más, al establecer como condición que fuera enviado de nuevo por la Cámara de los Comunes en la siguiente sesión, siempre que hubieran transcurrido doce meses.

La Cámara de los Lores, sin embargo, retiene su poder total de veto sobre

cualquier proyecto para extender el término de un Parlamento más allá del máximo previsto, el cual la misma Ley de 1911 redujo de siete a cinco años. Consintió en posponer la elección correspondiente a 1915 hasta 1918, término de la Primera Guerra Mundial y la correspondiente a 1940 hasta 1945, término de la Segunda Guerra Mundial. También retiene el veto respecto a las leyes de derecho privado.

Composición. Aunque el preámbulo de la Ley del Parlamento de 1911 prometió "sustituir la Cámara de los Lores como al presente existe, por una segunda cámara constituida sobre bases populares en vez de hereditarias", esto no se ha realizado. Sin embargo, la composición de la Cámara ha sido muy alterada por las evoluciones en el siglo xx. Aunque la gran mayoría (más de ochocientos) de sus miembros calificados aún consiste de lores hereditarios, éstos rara vez asisten. Los obispos normalmente participan sólo cuando se discuten materias relacionadas con la religión, como los cambios en la Ley del divorcio. Actualmente el grupo más activo consiste de un nuevo elemento, los pares vitalicios.

Los primeros lores vitalicios que ocuparon escaños en la Cámara fueron los lores de la Ley. En 1876 se decidió no abolir el papel histórico de la Cámara de los Lores como la corte final de apelación sobre las cortes regulares, sino por el contrario, fortalecer su membresía otorgando parías vitalicias a aquellos jueces cuya presencia en el tribunal se deseaba. Estos lores de Apelación Ordinaria que actualmente son nueve, más el lord Canciller y otros pares que tienen o han tenido un alto cargo judicial, actúan como una comisión de la Cámara para desempeñar su papel judicial. En realidad, es más apropiado decir que se han concedido escaños en la Cámara de los Lores a miembros de la Corte Suprema, que decir que la Cámara constituye la Corte Suprema británica.

El cambio real vino con la promulgación de la Ley de Paría Vitalicia de 1958, que facultó a la Corona (entiéndase al primer ministro) para conceder parías vitalicias no hereditarias a personas de distinción, incluyendo mujeres, que fueron así admitidas en la Cámara por primera vez. Para octubre de 1964 el número de pares vitalicios llegaba a cincuenta y tres, pero Harold Wilson, en sus dos periodos como primer ministro, 1964-70 y 1974-76, nombró más de doscientos, elevando el total a más de doscientos cincuenta, más de un quinto de los cuales son mujeres. El nombramiento de algunas, incluyendo el de su secretaria de largos años y el de dos exactrices, que actualmente son magnates del negocio de los espectáculos, enfurecieron aun a sus colegas del partido laborista. Sus nombramientos han alterado drásticamente el carácter de la Cámara.

Ya se ha mencionado que la Ley de Paría de 1963 permite a los pares hereditarios renunciar a sus títulos de por vida, de modo que aquellos con ambiciones políticas no deban ser excluidos de la Cámara de los Comunes por motivo de su nacimiento. Más importante, abre las puertas de la Cámara de los Lores a

parezas por su propio derecho, cuyas exigencias habían sido previamente rechazadas por sus contrapartes masculinas.

Papel legislativo actual. Como presidente de una comisión (1917-18) para considerar el futuro de la Cámara de los Lores, lord Bryce resumió el papel propio de ésta, incluyendo: 1) la revisión de proyectos que no habían sido adecuadamente discutidos en la Cámara de los Comunes; 2) la iniciativa de proyectos de ley en materias no controvertibles y su formulación para consideración en la Cámara de los Comunes; 3) la acción dilatoria respecto a medidas debatibles para permitir que el público sea informado y reaccione, y 4) la existencia de un foro para la discusión de temas de interés público. Este es un resumen excelente del papel que aún hoy desempeña.

La importancia de las dos primeras facultades no sólo no ha disminuido sino que ha aumentado desde entonces. La Cámara de los Comunes limita el debate tan severamente, que con la práctica de fijar límite de tiempo a cada etapa del trámite de un proyecto, muchas medidas son votadas sin siquiera una breve discusión de problemas importantes. Refiriéndose al proyecto que se convirtió en la Ley de Transportes de 1947, el *London Times* comentó: "La más ligera mirada al proyecto tal como sale de los Comunes, sugiere que si no existiera una cámara revisora habría de inventarla". Los Lores pusieron doscientas cuarenta y dos enmiendas al proyecto, de las cuales doscientas fueron aceptadas por los Comunes.

El Gabinete encuentra ventajoso introducir en la Cámara Alta proyectos importantes de leyes relacionadas con materias que no suponen graves puntos de disputa entre los partidos, de modo que se lleve poco tiempo en ellos cuando lleguen a los Comunes. Igualmente la Cámara de los Lores ofrece una oportunidad para que miembros individuales inicien proyectos relacionados con materias que, aunque importantes, no están incluidos en el programa legislativo del Gabinete. Tanto monopoliza éste el tiempo de los Comunes, que tales proyectos, ofrecidos allí, tienen poca oportunidad de pasar. Por un tiempo pareció como si tales "proyectos privados de los miembros" pronto serían una cosa del pasado; pero en vez de eso, han emergido de nuevo aun cuando primero son iniciados en la Cámara de los Comunes. Ejemplos recientes que han alcanzado la categoría de leyes se refieren a la abolición o disminución de la pena capital, de castigos por prácticas homosexuales, de censura a los teatros y a las publicaciones obscenas; a la garantía de igualdad de derechos y de salario a las mujeres y reformas a las leyes relativas al aborto y al divorcio. Los Lores también realizan más de lo que les corresponde en la tarea de preparar proyectos privados, esto es, proyectos presentados en nombre de personas grupos o corporaciones (frecuentemente autoridades gubernamentales locales) en busca de facultades legales especiales o privilegios.

3. *Cámara de los Comunes*

Una persona, un voto. El poder y prestigio de la Cámara de los Comunes ha aumentado a medida que su composición ha sido democratizada. Aunque la Ley de Reformas de 1884 liberalizó el sufragio aproximadamente hasta el voto familiar, hasta el siglo xx subsistieron remanentes del voto plural y de los requisitos de propiedad para votar. (Ambos iban a desaparecer pronto.) La Ley de Representación del Pueblo de 1918, estableció el sufragio para los hombres adultos y también para mujeres mayores de treinta años, requisito que diez años después se redujo a los veintiún años, y la ley de 1948 abolió la universidad como grupo de votantes y otras formas de voto plural. En 1969 la edad para votar, para hombres y mujeres por igual, se redujo a dieciocho años.

Aunque una ley de 1885 había recorrido un largo camino hacia la nivelación del tamaño de los distritos electorales, una gran desigualdad continuó aún después de subsecuentes redistribuciones de escaños. El paso más promisorio fue dado en 1944, cuando se formaron cuatro comisiones permanentes sobre fronteras —para Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte— para recomendar a intervalos regulares modificaciones que reflejaran los cambios en la población. Esto aún no están funcionando como se anticipaba. Los informes de 1969 no fueron considerados por el Parlamento, y la elección de 1970 fue disputada en distritos no reformados, algunos tan antiguos como de 1954 y con diferencias en tamaño que iban de Wokingham, con un electorado superior a ciento ocho mil votantes, a Manchester Exchange, con poco más de veintiún mil. Después de la elección el nuevo gobierno aprobó dichos informes, así que la elección de 1974 se disputó en distritos de tamaño más uniforme. Los miembros del Parlamento son aún electos de distritos uninominales, todos los esfuerzos para introducir alguna forma de representación proporcional han sido inútiles. El principal miedo es que la representación proporcional debilite el sistema bipartidista.

Organización interna. El presidente de la Cámara sigue siendo un funcionario independiente e imparcial que es reelegido sin concurso en tanto esté anuente en desempeñar el puesto. El liderato de los partidos recae en el primer ministro y en el líder de la oposición, el Gabinete y el "Gabinete en la Sombra" de la oposición, y los *whips* * del partido, cuyos poderes tienden a aumentar conforme el siglo avanza. El control del partido es ahora virtualmente incontestable, en tanto que el M. P. individual depende del apoyo de su partido para la reelección. Más de una vez en el curso de este siglo la Cámara de los Comunes ha derrotado a un Gabinete por un voto de falta de confianza. Si la Cámara es disuelta antes de que expire su término, es porque el primer ministro y sus consejeros creen

* Literalmente Azotes del partido, personas que ejercen el control político. N. del T.

que la oportunidad es propicia para el partido o desean un “mandato popular” sobre un problema dado, por temor a que la acción sin él conduzca a represalias de los votantes en la siguiente elección. La nueva técnica de solicitar un referendo popular, empleada respecto al problema de continuar la membresía en el E. E. C. en junio de 1975, ofrece un sustituto viable para la disolución.

Los asuntos del gobierno —y muy poco es hecho por el Parlamento que no sea recomendado por el Gabinete— son ahora facilitados por nuevas formas de control desarrolladas en los últimos años del siglo pasado; pero usados con creciente frecuencia y refinamiento a medida que el siglo xx avanza, tanto en la Cámara como en sus Comisiones. La “guillotina” es un arreglo por medio del cual, a una hora y día establecidos debe terminar el debate y tomarse la votación final independientemente de que cada parte de la medida haya o no haya sido discutida. En su forma más refinada, conocida como “conclusión por compartimientos” se destinan plazos fijos para la discusión de varias partes de cada medida. Desde principios de este siglo se ha desarrollado otra forma de conclusión, conocida como el “canguro”, por medio de la cual el funcionario que preside puede seleccionar (saltando al modo de un canguro de proposición a proposición) las enmiendas propuestas a un proyecto que juzga más apropiadas para discusión, ignorando las restantes. Aunque el partido conservador, mientras estuvo fuera del poder —en la década de los sesenta—, se opuso a tales tácticas, en cuanto asumió el poder en 1970 se adhirió a ellas. Su proyecto sobre relaciones industriales, por ejemplo, aunque altamente controvertible, fue sujetado a una drástica guillotina, y cuando el 24 de febrero de 1971, se dio el mazazo final, menos de cincuenta de los ciento cincuenta artículos del proyecto habían sido discutidos. Éste fue el más drástico empleo de la guillotina desde la Segunda Guerra Mundial. Aun con esas medidas extremas de control, la Cámara ha encontrado imposible completar su agenda sin el creciente empleo de comisiones permanentes. Desde 1945 la mayoría de los proyectos han sido discutidos artículo por artículo sólo entre la Comisión Permanente, pero no en la Cámara en sí. Antes de 1966 esas Comisiones no estaban especializadas, sino que se designaban sólo como Comisión A, B, C, etcétera, y se componían de un pequeño círculo de miembros al que se sumaban otros por cada proyecto que se turnaba a ellas, esforzándose por reflejar tanto como fuera posible la composición política de la Cámara misma. En 1959 el profesor Bernard Crick en su *Reforma de los Comunes*, propuso sustituir esas comisiones por comisiones especializadas, parecidas a las existentes en el Congreso de Estados Unidos. En 1966 el gobierno laborista anunció que se haría un experimento con esas comisiones especializadas, y en diciembre formó una Comisión Especializada en Agricultura que se extinguió en dos años. En 1968 se nombró una Comisión en Educación y Ciencia, seguida por otra especializada en ciencia y tecnología.

El estudio de la primera sobre la agitación estudiantil fue recibida por el público con escasa atención; pero el estudio de la última sobre el Programa de Reactores Nucleares y Contaminación del Petróleo le ganó su permanencia. Similar éxito fue experimentado por la Comisión sobre Relaciones Raciales e Inmigración, que ha estado revisando la operación de la Ley sobre Relaciones Raciales de 1968 y el trabajo de la Oficina de Relaciones Raciales y de la Comisión para Relaciones de la Comunidad. Es muy pronto para saber qué resultará de esos experimentos, pero parecen ser más promisorios como cuerpos de investigación que como sustitutos de las comisiones permanentes para considerar los detalles de los proyectos pendientes, pues la carga de aquéllos se ha incrementado mientras estos experimentos se han desarrollado. Por supuesto que ambas Cámaras han usado desde hace tiempo comisiones especializadas para seguir estudios especiales, pero sobre bases *ad hoc* en vez de bases permanentes; y desde 1920 la Cámara de los Comunes ha tenido una Comisión Permanente Especializada en Presupuesto, que se divide en un número de subcomités especializados. Las cuestiones de política no son de su competencia, su función es buscar y recomendar economías dentro del marco de las medidas que han sido determinadas por el presupuesto anual.

El método más nuevo para tramitar el proyecto de Ley de Hacienda promete una técnica que hará más empleo de las comisiones A, B, C, regulares. La discusión de la Ley de Hacienda —gran parte de la cual es técnica— consume mucho tiempo. En 1967-68 el proyecto fue enviado a una Comisión Permanente. Aunque los mejores expertos en materias financiera e impositiva fueron sumados a sus miembros, el procedimiento no fue satisfactorio porque distrajo demasiado personal de la Cámara. Al siguiente año se intentó un nuevo experimento, dividiendo el proyecto en dos partes. Una parte, incluyendo las modificaciones más amplias y los problemas de principios, fue considerada por la Comisión en su totalidad y la otra, incluyendo la mayor parte de los aspectos más técnicos de la imposición, fue enviada a una Comisión Permanente. Este sistema tuvo éxito y es el que se ha venido siguiendo. Ahorra aproximadamente cinco días de discusión en la Cámara.

Otro cambio ha disminuido la oposición a enviar asuntos importantes a una Comisión Permanente. Los Ministros —pertenzan o no al Gabinete— actualmente consideran una práctica regular asistir a sesiones de las Comisiones cuando su experiencia es necesaria o la oposición desea interrogarlos. Hasta recientemente esto casi nunca se hacía.

4. *El Gabinete*

El Ministerio consiste del número total de funcionarios de la Corona que ocupan escaños en el Parlamento y que se sustituyen con el cambio de gobierno.

Actualmente son aproximadamente cien los miembros, —la mayoría provenientes de la Cámara baja— que laboran como ministros o ministros auxiliares. El Gabinete se formó en el siglo XVIII como Comité Coordinador del Ministerio, tanto para asuntos legislativos como administrativos. Originalmente elegidos por el monarca, sus miembros actualmente representan la elección personal del primer ministro, que debe usar esta facultad para consolidar su posición dentro de su partido y mantener su liderato en ambas Cámaras. El Gabinete actualmente, fluctúa entre veintiuno y veinticuatro miembros, lo que representa un número ligeramente mayor que el que existía al iniciarse el siglo. El Gabinete en pleno se reúne normalmente dos veces por semana, cerca de dos horas, y pueden ser convocados otros ministros o funcionarios asesores para tratar materias particulares. Aunque desde 1916 se conservan minutas, no pueden éstas ser publicadas durante los treinta años siguientes a su formulación, y aún entonces, han resultado no ser muy informativas.

Parece casi inconcebible que hasta 1916 el Gabinete funcionara sin ayuda secretarial. El secretariado que Lloyd George creó entonces, se ha establecido como una parte esencial en la organización del Gabinete. Su personal está encabezado por el secretario del Gabinete, cuyo puesto es ahora uno de los tres más elevados del servicio civil. Él o su delegado asisten a todas las reuniones del Gabinete y de sus Comisiones. El personal prepara la agenda y hace circular *memoranda*, proporcionando información detallada de las materias que han de discutirse; mantiene contacto con los departamentos ejecutivos, les informa las decisiones relevantes y los auxilia en la coordinación de sus acciones subsecuentes. Tiene su propia Oficina Central de Estadística. Una innovación que puede tener implicaciones en el futuro y, en algunos aspectos, desarrollos paralelos a los experimentados por Estados Unidos, se inició en 1964 cuando Harold Wilson añadió un distinguido economista como asesor económico del Gabinete, y subsecuentemente también un asesor científico, puesto que se ha mantenido. Desde 1970 a 1974, bajo la administración de Heath, hubo un personal revisor de la política central a cargo de la planeación y revisión central, que se reunía con el Gabinete cada seis meses durante un día entero.

Aunque el Gabinete se desarrolló como una Comisión del Ministerio, en el curso de los últimos cincuenta años ha dado origen a sus propias comisiones. El arreglo depende en gran parte en el primer ministro y en las circunstancias prevalecientes, y el secreto que generalmente se aplica a todos los asuntos del Gabinete ha ocultado la mayor parte de sus detalles. Aparte de las comisiones permanentes más importantes en defensa, economía, asuntos internos y legislación, es integran comisiones especiales para tratar asuntos particulares de naturaleza temporal. En 1962, el primer ministro delegado presidió una comisión que supervisó las negociaciones con el Mercado Común. En 1966 una Comisión de

Emergencia Invernal se ocupó de la escasez de combustible mientras otra se encargaba de los problemas en Rodesia. Será interesante conocer lo que sus minutas revelen cuando se hagan públicas.

5. *La administración central*

De acuerdo con la situación existente al iniciarse el siglo xx, el papel del gobierno central era limitado, y puede resumirse como el de mantener el orden y la legalidad internas, conducir las relaciones extranjeras y la defensa. El gobierno era un árbitro, y no un participante en las actividades comerciales e industriales. Aunque el control del gas y del agua por el Estado estaba haciéndose común, ocurría al nivel del gobierno local; la única administración a nivel nacional era la de correos. Desde principios del siglo empezó a experimentarse con pensiones por vejez y desempleo y seguros sobre la salud, pero sólo en pequeños sectores de la economía. Todo esto empezó a cambiar en el curso de la Primera Guerra Mundial y los años que la siguieron, a medida que los planes de seguridad social existentes se ampliaban, se establecían nuevos y el gobierno tomaba la dirección del desarrollo industrial y del bienestar de los trabajadores. El primer gobierno realmente laborista fue el de 1945-51 (los primeros Gabinetes encabezados por Ramsay MacDonald 1921, 1929-31, y 1931-35, se basaron en coaliciones) y anunció una era totalmente nueva, con la nacionalización de las industrias claves y la adopción del Servicio Nacional de Salud. Estos cambios tuvieron una profunda influencia sobre la estructura de la administración.

Los departamentos. Hasta 1914 había sólo quince departamentos principales, cada uno encabezado por un ministro que laboraba en el Gabinete. Los siguientes ocho años vieron aumentar grandemente este número, con la creación, entre otros, de los departamentos (a menudo llamados ministerios) de Investigación Científica e Industrial, Trabajo, Comercio Exterior, Salud, Transporte y Minas. Esto hizo comprender que era necesario incluir en el Gabinete, sólo a los directores de los departamentos más importantes, lo que a su vez hacía más fácil crear nuevos departamentos. Esto debilitó el papel del Gabinete como un cuerpo coordinador, así que en los años cincuenta se inició un periodo de consolidación y la creación de departamentos "dominantes" con muchas de sus unidades individuales aún encabezadas por ministros de tiempo completo. En 1953, Pensiones fue combinada con Seguridad Nacional, y dos años después Alimentos fue combinado con Agricultura y Pesquerías. En 1964 los tres servicios de defensa se fusionan en el Ministerio de Defensa. Cuatro años más tarde la Oficina de Relaciones Exteriores y la Oficina de la Mancomunidad se unieron y el Ministerio de Seguridad Social anteriormente conocido como Pensiones y Seguridad Na-

cional se fusionó con el Departamento de Salud para formar el Departamento de Salud y Seguridad Social.

Durante el periodo 1967-1970 los ministerios relacionados con comercio, industria y medio ambiente se fueron consolidando por etapas, hasta culminar en la creación de dos enormes departamentos, el Ministerio de Comercio e Industria y el aún más grande Departamento del Medio Ambiente. Desde entonces el primero ha sido desmembrado en cuatro departamentos: Comercio, Industria (ambos representados normalmente en el Gabinete) Precios y Protección al Consumidor, y Energía. El último, sin embargo, fue conservado por el nuevo gobierno que ascendió después de la elección de 1974. Representa una fusión de los antiguos ministerios de Transporte, Alojamiento, Edificios y Labores Públicas y Gobierno Local, junto con varias unidades de otros departamentos. Si la suerte que ha corrido el Ministerio de Comercio e Industria da una pauta sobre su futuro, sólo el tiempo lo dirá. En cualquier caso, lo que está claro que la reorganización constante será la regla.

Para mediados del siglo la mayor parte de los departamentos habían establecido organizaciones locales y/o regionales, y sesenta y cinco por ciento de los trabajadores civiles que emplean actualmente trabajan fuera de Londres. Éstos también están bajo constante revisión. El Servicio Nacional de Salud, por ejemplo, ha revisado completamente su organización de campo en el curso de los tres últimos años; la primera revisión general desde que fue establecido en 1948. Ésta fue una tarea particularmente difícil porque su operación entraña estrecha cooperación con la profesión médica y las autoridades del gobierno local.

Agencias independientes. Muchas de las nuevas agencias nunca han estado bajo la jurisdicción de ningún departamento, al menos parcialmente, porque se desea un cierto grado de independencia de acción. Aquéllas son de varias clases, y su propósito principal va desde la reglamentación (Oficina de Licencias de Transporte Aéreo, Comisión de Monopolios), a la concesión de estímulos (Corporación de Reorganización Industrial, Autoridad Británica Turística), a la dirección (Autoridad del Puerto de Londres, Oficina Central Generadora de Energía), etcétera, y sobre todo las oficinas que dirigen las industrias nacionalizadas. W. A. Robson ha caracterizado la *corporación pública* como “la innovación constitucional más importante que ha evolucionado en Gran Bretaña” en el siglo xx. No todas ellas han sido creadas por los partidos liberal o laborista, dos de las primeras —B. B. C. (1927) y B. O. A. C. (1939) (reemplazada por la Oficina Aérea Británica)— fueron constituidas por los conservadores, como lo fueron la más reciente Autoridad de Energía Atómica del Reino Unido y la Autoridad Independiente de T. V., ambas establecidas en 1954.

Servicio civil. El sistema de mérito desarrollado en la Inglaterra del siglo xx fue una de sus más grandes contribuciones a la ciencia del gobierno. Basado en

exámenes competitivos, ha dado a Gran Bretaña un personal permanente de servidores públicos divorciados de toda política partidista, que abarca desde los niveles inferiores de oficinistas hasta el subsecretario permanente de Departamento. En una compleja sociedad moderna en la que el gobierno asume un papel tan importante en la estructuración de la política económica, en desarrollar empresas públicas y en administrar gigantescos esquemas de bienestar social, es inevitable que los dirigentes políticos de una unidad o subunidad dependan del personal permanente no sólo para desempeñar las operaciones diarias, sino para asesoramiento político también. Conscientes de su propia superioridad en experiencia, y tal vez también en habilidad, los subsecretarios permanentes y otros miembros del personal permanente no dudan en exponer sus sugerencias, argumentos y advertencias. Sin embargo, el ministro tiene la palabra final y su decisión es siempre aceptada y aplicada.

Hasta muy recientemente el servicio estaba dividido en administrativo, ejecutivo y oficinesco, y era difícil avanzar de la clase ejecutiva a la administrativa o de la oficinesca a la ejecutiva. Los exámenes eran de acuerdo con el grado, los de la clase administrativa seguían el modelo de los exámenes en las universidades. El fin era atraer las mejores mentes jóvenes, independientemente del entrenamiento especial, para formarlas como administradores superiores, y de esta clase eran elegidos los subsecretarios permanentes. Por supuesto que profesionales designados, tales como doctores y licenciados, eran y aún son escogidos por oposición entre aquellos que han pasado todos sus exámenes profesionales y también han tenido alguna experiencia práctica, y sus ayudantes también son escogidos en base en el entrenamiento especializado y exámenes.

El sistema estaba expuesto a una acusación de elitismo. En 1953, por ejemplo, se celebraron exámenes para cubrir cincuenta y dos vacantes en la clase administrativa. De los candidatos triunfadores veintiséis provenían de Oxford y quince de Cambridge. Sólo once provenían de universidades provincianas o escocesas y únicamente de doce podía decirse que provenían de la clase trabajadora. Era inevitable que la situación fuera atacada por el partido laborista, lo que condujo al nombramiento de una comisión especial presidida por lord Fulton, vicescanciller de la Universidad de Sussex y par vitalicio.

Esta fue una excelente comisión, lord Fulton había sido un servidor civil hasta que renunció para regresar a la vida académica, habiendo avanzado hasta la posición del primer secretario auxiliar del Ministerio de Combustible y Energía. Dos de sus miembros eran directores permanentes de departamentos gubernamentales, y otros dos —el asesor científico en jefe del Ministerio de Defensa y el asesor económico del Tesoro— eran servidores científicos civiles *senior*. De los restantes, dos eran M. P. S., dos eran industriales y uno un funcionario de sindicato. Había también dos académicos, uno de los cuales, Norman Hunt, pi-

dió licencia del Colegio de Exeter (Oxford) para dedicarse un año entero a las labores de la Comisión.

El informe de la comisión de 1968 recomendó cambios arrasadores. Criticó particularmente la filosofía de una clase administrativa basada en el "generalismo", y la dificultad para obtener la admisión a esa clase desde el mismo servicio civil, y que resultaba más fácil lograrlo por nombramiento directo. Encontró que muy pocos de los servidores civiles eran dirigentes hábiles y que los programas de planeación de carreras y manejo de personal dentro del servicio eran inadecuados. También llegó a la conclusión de que a menudo los científicos, ingenieros y miembros de otras clases especializadas no tenían responsabilidades en proporción con sus habilidades. Recomendó que para el servicio civil general "fueran abolidas todas las clases y se reemplazaran por una única estructura unificada de gradación que abarcara a todos los servidores civiles, desde el más alto hasta el más bajo"; pero aceptó la admisión directa a los niveles superiores tanto a través de exámenes competitivos como de promoción desde dentro del servicio. Recomendó que bajo la dirección de un Colegio del Servicio Civil, el entrenamiento interno del servicio diera más énfasis a la formación de la capacidad de dirección y el desarrollo de habilidades especializadas.

De acuerdo con las recomendaciones de la Comisión se estableció inmediatamente un Departamento del Servicio Civil. Su primer secretario permanente fue el entonces jefe de la unidad del servicio civil en el Departamento del Tesoro. Aunque el primer ministro es su titular, la responsabilidad política por la dirección del Departamento corresponde en gran parte a un ministro que no pertenece al Gabinete. Se estableció el Colegio del Servicio Civil, absorbiendo al Centro para Estudios Administrativos (londinense) fundado en 1963 y se abrió una filial en Edimburgo. Inmediatamente inició una amplia variedad de cursos diseñados para servidores civiles en muchos niveles diferentes. El Centro había estado manteniendo un curso de tres semanas para todos los miembros nombrados de la clase administrativa que terminaban sus primeros seis meses de servicio, y un segundo conjunto de cursos, que duraban en total veinte semanas, a los que asistían en su tercer año de servicios. El Colegio continúa con estos cursos, pero ha ampliado sus bases y por la abolición de la clase administrativa actualmente está reorganizando todos sus programas de nivel superior.

Una vez tomada la decisión de formar un grupo unificado de administración, en reemplazo del antiguo sistema de tres clases, se hizo necesario establecer un nuevo sistema para atraer a los más promisorios graduados con honores de las Universidades para entrenarlos para los niveles más altos del servicio, al mismo tiempo que se mejoraban las oportunidades de promoción para los servidores en los antiguos grados ejecutivos. Para este fin se estableció el nuevo grado de "empleado administrativo bajo entrenamiento". Entre doscientos y trescientos

hombres y mujeres entran a este grado anualmente. No más de ciento setenta y cinco menores de veintiocho años son escogidos por examen competitivo entre graduados con honores, el resto es reclutado dentro del mismo servicio, sujeto a la misma serie de pruebas y entrevistas aplicable a los que compiten fuera del servicio. Todos reciben entrenamiento en el Colegio del Servicio Civil, mediante cursos que duran quince semanas divididas en dos periodos de licencia para estudios. El programa está aún en su etapa de formación y en él se hace hincapié en administración social, economía, administración pública y manejo de personal.

Una recomendación de la comisión Fulton —que los Comisionados del Servicio Civil para seleccionar graduados de la Universidad dieran “preferencia a la pertinencia”, como en Francia— ha sido rechazada; aún se busca a los mejores graduados, independientemente de la índole de su preparación.

Después de servir de dos a cuatro años como empleados administrativos sujetos a entrenamiento, los servidores civiles son promovidos a otro nuevo grado: el de alto funcionario ejecutivo. Los servidores más prometedores son enviados de nuevo al Colegio del Servicio Civil por quince semanas, de las cuales ocho o nueve se destinan a cursos básicos comunes a todos y el resto a cursos optativos. De los empleados así entrenados se espera que avancen más rápidamente a puestos más altos. El cálculo original era que sólo una tercera parte calificaría para este entrenamiento; pero la calidad de dichos servidores ha sido tan buena que la cifra es casi de dos tercios. Esto aumentará la competencia para las posiciones más altas en los años futuros.

Legislación delegada. Generalmente es imposible que una Ley del Parlamento incorpore todos los detalles necesarios para su aplicación, particularmente en el complejo campo del bienestar social, por eso son dejados a las autoridades responsables de la administración de los respectivos servicios. Conocidos como “instrumentos estatutarios” porque son autorizados por la ley, estas reglas, reglamentos y órdenes auxiliares pueden ser emitidos por cada departamento a través de su ministro, o puede seguirse el procedimiento más formal de emitirlos por el Consejo Privado, un *alter ego* del Gabinete.

La Ley de Instrumentos Estatutarios de 1946 ha restringido el sistema con requisitos estrictos respecto a su número y publicación. La publicidad se asegura también a través de la práctica universal de consultar durante la redacción del reglamento a los intereses a los que atañe directamente, aun si al final sus puntos de vista son rechazados. Una orden que va más allá de la autoridad concedida por la ley puede ser invalidada (como *ultra vires*) por juicio en las cortes legales regulares; pero la práctica de consultar a las partes interesadas normalmente previene contra esta situación. La ley de 1946 requiere también que la mayoría de las órdenes sean presentadas ante el Parlamento cuarenta

días antes de que entren en vigor, plazo en el que pueden ser anuladas por una resolución adversa de cualquiera de las Cámaras. Algunas requieren aprobación formal del Parlamento.

Juicio administrativo. En su famoso tratado sobre *La ley de la Constitución* (1885), del que se han hecho diez ediciones, A. V. Dicey mantiene que Gran Bretaña al contrario de lo que ocurre en Francia, no tiene cortes administrativas, sino que todo juicio se desarrolla en las cortes legales regulares. La aceptación de este pronunciamiento tiende a impedir la visión a los eruditos —tanto estadounidenses como británicos— de lo que está ocurriendo ante sus ojos. Lo más que puede ser dicho actualmente es que Inglaterra no tiene un sistema *organizado* de cortes administrativas que operen bajo la estricta supervisión de un *Conseil d'Etat*. Pero tribunales administrativos, por supuesto que los tiene. A decir verdad, en su pequeño libro titulado *Gobierno británico* (1967), K. B. Marder concluye que “hay cuarenta o cincuenta categorías principales, que abarcan probablemente dos mil tribunales individuales que operan por todo el país. Su diversidad precluye la clasificación racional”.

El impacto del gobierno sobre los miembros individuales de la comunidad da nacimiento a una multiplicidad de reclamaciones y disputas que tienen que ser solucionadas en el curso normal de la administración. Muchas de esas decisiones son de naturaleza judicial e implican la averiguación de hechos y la aplicación a ellos de reglas prescritas. Una decisión respecto a si una persona tiene derecho a una pensión por incapacidad, por ejemplo, debería ser exactamente tan objetiva como la decisión de un tribunal. Sin embargo, en el pasado tales disputas —si no solucionadas por el ministro mismo— eran resueltas por un tribunal que él designaba, aunque las reglas aplicables se encontraran en instrumentos estatutarios posiblemente por dicho ministerio emitidos, y no había ningún conducto regular para apelar sus decisiones.

La comisión Franks, designada en 1958 por el primer ministro, señaló que la necesidad de tribunales administrativos es permanente. Concluyó que su baratura, accesibilidad, liberación de tecnicismos, velocidad y experiencia les dan notorias ventajas sobre las cortes regulares. Las raíces del problema eran que: 1) con demasiada frecuencia el departamento era juez de su propia causa, aplicando una ley redactada por él mismo; 2) no había apelación contra su decisión, y 3) los ciudadanos rara vez conocían sobre que bases se había tomado la decisión en su contra. Recomendó que las audiencias fueran públicas, salvo en los casos en que fueran de una naturaleza personal íntima o cuando se dilucidara la reputación profesional de un individuo; que los fundamentos de la acción del Departamento se consignaran por escrito, de modo que la parte quejosa pudiera criticar tal acción y establecer su defensa adecuadamente; que el tribunal debía ser independiente del Departamento, y que debía permitirse la

apelación ante un Tribunal Especial de Apelaciones nombrado por el lord canciller.

La Ley de Tribunales e Investigaciones de 1958, dio cabida a alguna de esas recomendaciones. Un Consejo permanente sobre Tribunales, designado por el lord canciller y el lord abogado (escocés) debe ser consultado al revisar los procedimientos seguidos por cualquiera de los más de dos mil tribunales sujetos a su jurisdicción; el mismo Consejo hace recomendaciones relativas a la designación de sus miembros e investiga sus actividades. La ley establece las reglas básicas relativas a su operación, y requiere que se emitan decisiones razonadas. El presidente de los tribunales específicos y a veces también los otros miembros, debe ser seleccionado de paneles designados por el lord canciller o el lord abogado, cuyo consentimiento se requiere también para su destitución. Normalmente, sólo el presidente percibe remuneración, los otros miembros prestan labores como voluntarios.

Aunque las recientes enmiendas han aumentado la jurisdicción del Consejo aún resta mucho por hacer. Parece particularmente inadecuado, por ejemplo, que el juez de inmigración en jefe y sus jueces auxiliares sean designados por el ministro y no por el lord canciller. La recomendación de la creación de una Corte Administrativa de Apelaciones fue desechada. Si se permiten apelaciones en cuestiones de derecho, deben ir a tribunales regulares.

6. *El sistema judicial: Inglaterra y Gales*

Escocia tiene su propio sistema judicial, que será reseñado brevemente con posterioridad. Lo que sigue se aplica a Inglaterra y Gales.

Cámara de los Lores. Por licencia de la Corte de Apelaciones o de la Cámara de los Lores, la apelación corresponde a la última como el tribunal en última instancia tanto en materia civil como penal. Como hemos visto la Comisión de Apelación de la Cámara de los Lores consiste en pares vitalicios —actualmente nueve— nombrados como lores de apelación en lo ordinario, más miembros de la Cámara que tienen o han tenido altos puestos judiciales. Fue constituida oficialmente como Comisión en 1948, así que puede reunirse aún cuando la Cámara está en sesión. Estudia únicamente cuestiones de derecho, no de hecho, y los casos deben tener una importancia pública notoria.

Los lores declinaron en 1948 su antiguo derecho de pares de ser juzgados por traición y felonía sólo por sus iguales. Esta jurisdicción no ha sido ejercida por los lores de la ley, sino por la Cámara misma.

Corte Suprema. Se trata realmente de un sistema de tribunales, que consiste en la Corte de Apelaciones, la Corte Alta y la recientemente creada Corte de la

Corona. La Corte Alta fue creada en 1873, y reformada en 1875 y 1881, cuando el sistema de juicios, previamente complicado y desorganizado fue consolidado y modernizado. Estas leyes la dividieron en tres secciones, Cancillería, Tribunal del Rey —o Reina— y Testamentos, Divorcio y Almirantazgo, rebautizada como División Familiar cuando en 1970 la jurisdicción del Almirantazgo fue reasignada al tribunal de la Reina. Esta especialización es meramente por conveniencia, y al menos desde 1926, el lord canciller puede no sólo reasignar temporalmente un juez a otra unidad, sino que cualquier caso puede ser resuelto por cualquier juez. Los casos son juzgados por un solo juez o por un juez y un jurado, aunque los juicios por jurado son raros; cuando se trata de materias del almirantazgo, el juez puede ser auxiliado por dos “asesores” legos, expertos en asuntos marítimos o aeronáuticos. Cualquier juez puede nombrar a un experto para efectuar auditorías o hacer investigaciones especiales e informar sus conclusiones.

Hasta 1971 la Corte Alta, bajo su propio nombre, sesionaba únicamente en Londres, pero sus jueces viajaban por todo el país para tratar tanto casos civiles como penales en sus sesiones. En ese año toda la jurisdicción penal fue transferida a la nueva Corte de la Corona, y los jueces de la Corte Alta, sin cambiar su nombre, actúan en cualquier parte de Inglaterra o Gales para tratar casos civiles. Las Cortes de Sesiones han sido Abolidas.

El lord canciller es el director administrativo de la División de la Cancillería, pero como labora en el Gabinete y tiene otras muchas obligaciones es auxiliado por un vicescanciller. El presidente de la Sala encabeza el Tribunal de la Reina, y la División Familiar tiene un presidente. Las leyes de 1873-75 establecen que los tres miembros *ex officio* de la nueva corte de apelaciones reciban apelaciones de las tres divisiones; pero hoy en día sólo el juez auxiliar de las listas, que es su cabeza administrativa, y los lores jueces de apelación —actualmente en número de dieciséis—, lo hacen realmente. Desde 1934 también ha recibido apelaciones de los Tribunales de Condado. Se constituye en divisiones, normalmente de tres jueces cada una.

La ley inglesa no previó apelaciones en casos penales hasta 1907, cuando se creó una corte de apelación formada por el juez principal y todos los jueces del Tribunal de la Reina constituidos en paneles de tres, cinco o siete jueces —normalmente tres. Aunque ningún juez podía conocer de un caso que él había juzgado y la mayoría de las apelaciones provenía en aquél tiempo de las sesiones trimestrales del Tribunal, había disgusto con la política de los jueces normalmente ocupados sólo en hacer la revisión del trabajo de otros tribunales. Finalmente en 1966, este tribunal se combinó con el Tribunal de Apelación, convirtiéndose en la División Penal. Actualmente dos o tres lores jueces de apelación están asignados a ella, pero como está constituido por dos y a veces tres secciones de tres jueces cada una, el grueso del trabajo tiene que ser hecho

todavía por los jueces del Tribunal de la Reina. Un tribunal similar, de Apelación de las Cortes Marciales, fue establecido en 1951 y modificado parcialmente en 1968; pero el lord canciller puede nombrar también a "otras personas... con experiencia legal" par laborar en él.

Los lores de apelación en ordinario y lores jueces de apelación, así como el lord canciller, el juez auxiliar de las listas, y el presidente de la Corte Alta y el presidente de la División Familiar de la Corte Alta son designados por el primer ministro, y los jueces de la Corte Alta por el lord canciller. Hasta 1959, todos —excepto el lord canciller, que deja su puesto junto con el primer ministro— eran nombrados en forma vitalicia; los designados a partir de 1959 deben retirarse al cumplir los setenta y cinco años. Son removibles por resolución conjunta de las dos Cámaras del Parlamento, y el procedimiento que debe seguirse para hacerlo está establecido en los estatutos de la Ley del Establecimiento de 1701. Nunca se ha usado, pues ningún juez ha sido removido desde entonces a la fecha.

Hasta 1971 la mayor parte de los delitos procesables eran juzgados en las sesiones trimestrales del Tribunal, en las que de cinco a nueve magistrados sesionaban con un jurado. Muchos de ellos eran jueces de paz —legos no asalariados—, aunque el presidente a menudo era un abogado con experiencia que actuaba como magistrado estipendiario (asalariado) y el escribiente era un procurador con experiencia que podía asesorarlos en materia de derecho y procedimiento. Sólo los casos más serios y difíciles eran juzgados por un juez de la Corte Alta en el Tribunal de la Reina o en el Tribunal de Sesiones. Pero en ese año se creó la nueva Corte de la Corona, y a medida que ésta se consolidaba, las sesiones trimestrales gradualmente desaparecían.

El Tribunal de la Corona tiene oficinas en toda Inglaterra y Gales y se constituye siempre que el lord canciller lo ordena. Cualquier juez de la Corte Alta puede actuar en él, y frecuentemente lo hace cuando están en circuito, aunque aun entonces deben dedicar la mayor parte de su tiempo a los asuntos civiles de la Corte Alta. El estado mayor de la Corte de la Corona consiste de un nuevo grupo de jueces de circuito de tiempo completo designados por el lord canciller y removibles por él a causa de "incapacidad o mala conducta". Se retiran a los setenta y dos años a menos que específicamente el lord canciller solicite que continúen hasta por tres años más. Sólo abogados con diez años de experiencia —el mismo requisito que para ser designados para la Corte Alta— son elegibles para designación directa; pero tanto a abogados como a procuradores se les pueden dar designaciones de medio tiempo. Se les conoce como jueces recopiladores, y después de cinco años son elegibles para designación en el tribunal regular.

Sólo un juez del Alto Tribunal, un juez de circuito o un juez registrador puede constituirse con un jurado para conocer de delitos, pero si el juicio resulta en

una condena, la sentencia es impuesta por un panel en el cual él u otro juez o juez registrador es auxiliado por un número de magistrados legos, que varía entre dos y cuatro. En caso de un empate, el juez o Registrador tiene un segundo voto decisivo. Paneles similares se constituyen para conocer apelaciones contra el Tribunal de Magistrados.

Bajo la Ley de Apelación en Materia Penal de 1968 a la Corte de Apelaciones corresponden las apelaciones en cuestiones de derecho, y con autorización de la Corte sobre cuestiones de hecho o "sobre cualquier otra materia que la Corte considera ser suficiente". No hay apelación contra una absolución, pero la Ley de Justicia Penal de 1972, establece que "el abogado general puede, si desea la opinión de la Corte de Apelación sobre un punto de derecho que ha surgido en el caso, referir ese punto a la Corte, y ésta dará su opinión al respecto". Puede también remitirse a la Cámara de los Lores. Los problemas mencionados son discutidos por el abogado general o su representante y el defensor del acusado puede aparecer en oposición, y sus honorarios son pagados por el gobierno.

En caso de apelación de una condena, la Corte de Apelaciones (o la Cámara de los Lores) puede desechar la apelación, anular la condena, corregir errores en la sentencia o aun sustituir la condena por otra, si de acuerdo con la evidencia el acusado debió ser convicto de un delito distinto a aquél por el que fue declarado culpable. No tiene poder general para ordenar un nuevo juicio, así que si la condena es desechada por errores en el procedimiento, el acusado queda libre aun si está claro que probablemente es culpable. La única opción que tiene la Corte es ignorar los errores por "no haber ocurrido en realidad un desvío de la justicia". Sin embargo, la Ley de Apelación Criminal de 1964 permitió conceder un nuevo juicio con motivo de una evidencia posteriormente descubierta, y la Ley de 1968 ha ampliado esto hasta cubrir la evidencia conocida por la defensa en el momento del juicio, si "hay explicación razonable para haber dejado de aducirla".

El debate sobre la ampliación del poder para conceder nuevos juicios por causa de error judicial continúa, y sin duda será concedida en su debido tiempo.

Comisión de Reglamentos. La ley de 1873 también modernizó el procedimiento de las cortes superiores aboliendo el sistema dual de derecho y equidad en favor de un solo sistema derivado de ambos. El sistema de adversario, usado siempre en acciones de derecho, se hizo totalmente aplicable también a juicios de equidad, en donde ya había hecho incursiones. El juicio de jurados fue mantenido; pero su ámbito no se amplió, por ejemplo, no fue hecho extensivo a juicios que tradicionalmente se habían resuelto conforme a la equidad. Las formas de acción, que habían sido las bases de los alegatos del derecho consuetudinario, se abolieron, todas las acciones iniciadas como habían empezado tradicionalmente en el Tribunal de Justicia (equidad) con una queja o petición. El

descubrimiento —la divulgación de hechos conocidos sólo a uno de los oponentes o la presentación de hechos, escritos o cosas en su posesión, con el objeto de mantener el derecho o título de la parte que la pide— se hizo meramente una moción suplementaria en el juicio original, ya no requiere un juicio de equidad por separado. Estos y otros muchos cambios, a menudo consistentes simplemente en hacer disponibles a todos los juicios apropiados, procedimientos o recursos hasta entonces reservados sólo a juicios de equidad, dieron un paso gigantesco hacia adelante. Para mantener al día los reglamentos de las Cortes que ponían en ejecución este nuevo procedimiento, se estableció una Comisión de Reglamentos compuesta por jueces de las cortes y de los tribunales de apelación y por abogados practicantes (abogados y procuradores), con poder para revisar las reglas de tiempo en tiempo; pero informando de los cambios al Parlamento. La Comisión ha continuado en activo, y el Parlamento nunca ha tratado de vetar sus cambios, en 1964-66 reformó casi completamente las reglas civiles, uno de los principales cambios fue requerir alegatos previos al juicio, de modo que cada parte conozca con alguna precisión los argumentos con que se encontrará. En casos penales, como se explicará después, el acusado obtiene una amplia visión de la evidencia contra él en la audiencia del auto de prisión, y si la parte acusadora desea presentar evidencia adicional se le tiene que notificar previamente. No existe el requisito correspondiente respecto a que la defensa deba exponer su juego, pero la ley de Justicia Penal de 1967 establece que la evidencia de una coartada no puede darse, a menos que la defensa notifique previamente y se dé la lista de los testigos llamados a probarla, con el objeto de que la parte acusadora se prepare a atacarla. Por lo tanto, las reglas penales se aproximan a las civiles, en tanto que impiden la sorpresa.

Cortes civiles inferiores: cortes de condado. En 1846 el Parlamento estableció un sistema enteramente nuevo de cortes para casos civiles menores, llamadas Cortes de Condado, aunque no tienen conexión con condados ni con las antiguas cortes conocidas con el mismo nombre. Actualmente hay aproximadamente cuatrocientos distritos de Cortes Condales, cubiertas por casi un centenar de jueces. En los centros urbanos uno o más jueces sesionan continuamente, mientras que en las áreas rurales un solo juez hace circuito laborando en varios distritos; pero en cada distrito debe haber sesiones cuando menos mensualmente. Hoy en día, el lord canciller puede alterar los límites de los distritos —o aun crearlos o abolirlos y cambiar el lugar donde se desarrollan las sesiones.

Los jueces son nombrados por el lord canciller y pueden ser removidos por él, por inhabilidad o mala conducta. Sólo abogados con siete años de experiencia son elegibles; normalmente se retiran a los setenta y dos años; pero pueden permanecer hasta los setenta y cinco. El lord canciller también designa a los procuradores que laboran como jueces registradores, y a menudo ellos desempeñan también pequeños deberes judiciales. Se permite que los jueces

registradores continúen la práctica privada, pero los jueces son nombrados sólo de tiempo completo.

Originalmente se suponía que las Corte Condales sólo iban a tratar casos civiles menores, pero los recientes estatutos han expandido grandemente sus facultades. Algunos tienen jurisdicción aun sobre materias de almirantazgo, y por acuerdo de las partes pueden tratar casi todos los casos civiles, excepto sobre materias relacionadas con el matrimonio y la bastardía. No tienen jurisdicción penal. Desde 1934 la apelación ha ido directamente a la Corte de apelación. Previamente debían dirigirse a una unidad especial de apelación del Tribunal de la Reina.

Hasta hace poco hubo un cierto número de cortes locales y de villa con jurisdicción civil extensiva que se habían mantenido desde el siglo XIX, aunque muchas de ellas habían desaparecido para el tiempo en el que las remanentes fueron abolidas por la Ley de Cortes de 1971. La única concesión hecha por la ley fue dar oficialmente a la Corte Condal asentada en la "ciudad" de Londres —el muy antiguo núcleo alrededor del cual la moderna ciudad se ha desarrollado— el nombre de Corte de los Alcaldes y de la Ciudad de Londres. Consecuentemente, hoy las acciones civiles deben presentarse bien sea en la Corte Condal o en la Corte Alta, a menos que las partes voluntariamente acuerden someterse a arbitraje o por contrato deban hacerlo así.

El procedimiento en las Cortes Condales se rige principalmente por las *Reglas de la Corte* preparadas por un comité que consiste de cinco jueces de Cortes Condales, dos jueces registradores, dos abogados y dos procuradores. Es designado por el lord canciller que debe aprobar sus propuestas antes de que sean puestas en práctica.

Arbitraje. En el siglo XIX se desaprobó el arbitraje. En el siglo XX no sólo se lo ha aceptado, sino que se hace todo lo que la ley permite para ampliarlo. Aunque en teoría es siempre voluntario, muchos tipos de seguro pueden ser comprados sólo si contienen una cláusula de arbitraje. Su gran desarrollo, sin embargo, ha sido principalmente por pura opción. Las partes son libres para escoger expertos como árbitros, flexibilizar las reglas de evidencia y simplificar el procedimiento, aun al grado de permitir la aplicación de la costumbre en vez de las estrictas reglas de la ley. Es más rápido y las audiencias pueden llevarse en horas extrañas y lugares diferentes. Generalmente es más barato, aunque, con el uso creciente de abogados para manejar materias de arbitraje, este aspecto está disminuyendo como un factor de la preferencia hacia él.

Mientras que en el siglo XIX era difícil convencer a una corte de que debía reconocer un acuerdo de someterse a arbitraje como obligatorio, hoy cualquier corte nombrará a un árbitro a solicitud de una de las partes si la otra rehusa tomar los pasos necesarios para su selección. Un árbitro puede obtener la opi-

nión de una corte sobre un punto de derecho crucial a su decisión, o puede formular su juicio en la alternativa y dirigir a las partes a la Corte para arreglar el punto legal determinante. Su decisión es legal, a menos que sea anulada por mala conducta o palpable error de derecho, y es ejecutada como si fuera el juicio de una corte.

Parcialmente, para reducir la creciente preferencia por el arbitraje mercantil, se hizo costumbre asignar un juez del Tribunal de la Reina para especializarse en casos mercantiles. La selección no siempre ha sido feliz, como lo demuestra un reportaje del *London Times*, de 8 de diciembre de 1934, en el que se hacen comentarios sobre un juez recién designado. Se dice que no tenía "experiencia especial" en la materia y que su nombramiento por lo tanto constituía un "fraude a los litigantes" a los que se hacía esperar "un tribunal especialmente hábil". Aun así la práctica continuó, pero con más cuidado en la selección del juez, y pronto su división en el Tribunal de la Reina era conocida como la Corte Mercantil. En 1960 el lord canciller convocó a una reunión de hombres de empresa con la esperanza de mejorar su aceptabilidad. Una sugerencia fue que se permitiera al juez mercantil aceptar nombramientos como árbitro en casos mercantiles. Esto se permite actualmente en la Ley de Administración de Justicia de 1970, que prevé que sus honorarios como árbitros serán pagados a la Corte Alta.

Cortes penales menores: Cortes de Magistrados. Es una sorpresa para la mayoría de los extranjeros enterarse de que un gran volumen de los procedimientos penales aún tiene lugar ante magistrados legos sin salario, que forman paneles de tres a siete miembros para manejar todos los juicios de jurisdicción sumaria (sin jurado). Hasta la creación de la Corte de la Corona en 1971 y su funcionamiento en los primeros años de esta década, también formaban paneles hasta de nueve miembros para resolver la mayor porción de los juicios con jurado, y aún hoy constituyen una mayoría en el panel en la Corte de la Corona que pasa sentencia sobre un acusado convicto.

Originalmente los magistrados, comunmente llamados jueces de paz, eran escogidos entre grandes terratenientes; pero en 1906 todas las calificaciones vinculadas con la propiedad fueron abolidas, y en 1919 se hizo elegibles también a las mujeres. Desde 1910 el lord canciller ha hecho un esfuerzo consciente para nombrar más simpatizantes liberales, y más recientemente, más simpatizantes laboristas para equilibrar el tribunal, que previamente eran excesivamente conservador. Maestros, funcionarios de sindicatos, comerciantes y profesionistas han sido nombrados en número creciente. Diez años atrás, el lord canciller estableció un programa de entrenamiento obligatorio para los jueces recién nombrados, junto con cursos especializados para jueces *senior* y para los que desearan laborar en la sección de la Corte Juvenil.

Los jueces son nombrados para un condado o, en el caso de Londres, uno de la "comisión de áreas" en la que está dividido de acuerdo con la Ley de Administración de Justicia de 1973. Cada condado o área elige por voto secreto su propio presidente, el cual preside cuando se reúne el grupo completo y establece sus propias reglas para normar la selección de funcionarios para presidir paneles individuales. Previamente cada juez contrataba su propio secretario o compartía su secretario con otros, y los secretarios eran compensados por honorarios. Esto no era satisfactorio, así que la Ley de Jueces de Paz de 1949 previó que el cuerpo total de jueces seleccionara un comité para desarrollar la parte administrativa del trabajo de la Corte. Este comité emplea al secretario o secretarios, que deben ser abogados o procuradores con experiencia, así como a sus auxiliares, y todos los honorarios son pagados a la Corte. Los condados y las áreas de comisión están divididas en pequeñas unidades para la prosecución de los juicios, de modo que generalmente un número de unidades adyacentes se agrupan en juntas y son servidas por un secretario de tiempo completo, aunque en áreas rurales aún se considera mejor emplear oficinistas de medio tiempo por los viajes que implican.

Los grandes jurados fueron abolidos en 1933, siendo reemplazados por comisiones de procedimiento ante uno o más magistrados. Esta es una de las pocas funciones importantes que puede ser realizada por un solo juez de paz. El propósito de tales procedimientos es no sólo revisar la evidencia del proceso para comprobar que el caso contra el acusado es de naturaleza tal que debe ser enviado a la Corte de la Corona para juicio, sino también: 1) asentir la evidencia de que: *a*) el reo conoce el caso que debe refutar, *b*) un auto de acusación definiendo correctamente los cargos por los que va a ser juzgado puede redactarse y *c*) la corte sabrá lo suficiente del caso para decidir —si fuera ofrecida— si debe aceptar una declaración negando la culpabilidad; 2) determinar dónde se celebrará el juicio (la Corte de la Corona puede otorgar un cambio de jurisdicción), y 3) dejar libre al acusado, con o sin fianza, y ordenar que sea mantenido en custodia durante el juicio. El acusado no necesita aportar ninguna evidencia en esta oportunidad a menos que desee hacerlo, pero si lo hace, también ésta es registrada.

La mayor parte de los delitos no ameritan ser juzgados por la Corte, sino que lo son en un procedimiento sumario. Tales cargos van directamente a la Corte de Magistrados para juicio. Algunos son susceptibles de procedimiento sumario a menos que el acusado, advertido de sus derechos antes de que haga su defensa, pida un juicio por jurado. Si hace esta solicitud, la Corte de Magistrados deja de ser una Corte de Juicio y sigue un procedimiento de auto de prisión. La mayor parte de los delitos que ameritan ser conocidos por la Corte pueden ser juzgados por procedimiento sumario si el acusado renuncia al jurado,

caso en el que la Corte de la Corona remite el asunto a la Corte de Magistrados. Sólo los delitos más serios deben ser juzgados por jurado, y éstos se envían a la Corte de la Corona. Hasta los años setenta, muchos de éstos eran juzgados por un panel de magistrados, sesionando con un jurado en sesiones trimestrales.

Para juzgar los casos, las Cortes de Magistrados consisten de tres a cinco jueces, pero pueden constar hasta de siete. Aunque un magistrado estipendiario puede actuar solo, normalmente lo hace con dos jueces legos. Londres inició una nueva era en 1920 al establecer que las cortes para los juicios de menores de dieciséis años deberían consistir de un magistrado estipendiario y dos jueces legos, uno de los cuales debería ser mujer. Hoy las cortes juveniles manejan la mayor parte de los casos relacionados con menores de diecisiete años. Consisten de tres jueces que no pueden pertenecer todos al mismo sexo, y todos menores de sesenta y cinco años, aunque los magistrados estipendiarios y otros jueces especialmente designados por el lord canciller pueden actuar aun excediendo de esa edad.

El siglo xx ha sido testigo de grandes cambios en el tipo de acusados presentados ante estas cortes y también en el tipo de delitos cometidos. Ya no más la mayoría de los presentados son pobres y relativamente pocos son acusados de alcoholismo. El sesenta por ciento de los casos se refieren a delitos relacionados con infracciones de tránsito en las que incurren personas de clase media y alta. Esto ha elevado el tono de las cortes y ha hecho que se mejoren las instalaciones. Cuando los sufragistas militantes, por ejemplo, fueron encarcelados durante los primeros años del siglo, la calidad de los lavatorios fue casi inmediatamente mejorada.

Las apelaciones ante la Corte Alta contra las Cortes de Magistrados se refieren a cuestiones de derecho, aun sobre absoluciones. Esas apelaciones son oídas por un panel de tres jueces del Tribunal de la Reina, y cuando la acusación se apela con éxito, la Alta Corte remite el caso de regreso con la orden de condenar. Tales apelaciones son costosas y rara vez son seguidas, excepto cuando existe interés en asegurar una interpretación autorizada de la ley. Un acusado convicto puede preferir apelar a la Corte de la Corona, como sucesora de las sesiones trimestrales, lo que puede hacer tanto en cuestiones de derecho como de hecho; en este caso la Corte de la Corona consiste de un juez actuando con dos o cuatro magistrados. Esa apelación es realmente un nuevo juicio ante un nuevo tribunal, pero aún sin jurado y el resultado final puede ser una sentencia mayor en vez de una menor. En 1934 se estableció la ayuda legal gratuita en los casos que los acusados deseaban apelar, y aunque esto aumentó el número de apelaciones, son aún relativamente poco comunes.

Juicio por jurado. Uno de los más notables acontecimientos del siglo xx ha sido la abolición del jurado civil en Inglaterra y su uso decreciente en casos penales.

Las reformas de 1873-75 reconocieron el derecho a un jurado en cualquier caso en el que previamente hubiera existido, pero no lo requirieron en casos civiles. Al iniciarse el siglo, cerca de la mitad de los juicios civiles eran por jurado. Su uso decayó abruptamente durante la guerra, y nunca revivió. Por el contrario, la ley fue reformada por la Ley de Administración de Justicia de 1933, que estableció que un juez no necesita acceder a una solicitud de jurado excepto: *a*) en caso de fraude, o *b*) en caso de demanda en relación con libelo, calumnia o difamación, enjuiciamiento de mala fe, falso apresamiento, seducción o ruptura de promesa de matrimonio. Aun en estos casos puede negarlo si en su opinión el juicio requiere de prolongado examen de documentos, cuentas e investigación científica o de otro tipo que no puede ser hecha convenientemente con un jurado. Puede otorgar la solicitud de jurado por otros casos, pero no está obligado a hacerlo. Treinta años después de la adopción de estas normas el número de juicios civiles con jurado en la Corte Alta, incluyendo las sesiones del Tribunal de Justicia, había descendido a menos de cuarenta por año y actualmente son mucho menos. Sólo ocasionalmente hay un juicio de jurados en las Cortes Condales, donde nunca enraizó.

Todos los juicios criminales en la Corte de la Corona son con jurado, excepto cuando se trata de apelaciones contra la Corte de Magistrados. Todos los juicios en la Corte de Magistrados son por un panel de jueces. Como lo hemos notado, generalmente un acusado tiene opción a renunciar a su derecho a un jurado y hacer que su caso sea transferido a la Corte de Magistrados. La mayoría hacen así. El juicio por un panel de jueces legos es la práctica normal actualmente. *Gran Bretaña 1976*, una publicación oficial del gobierno, estima que el 98% de los casos penales son manejados actualmente de esa forma.

Al mismo tiempo que la práctica de juicios por jurado iba desapareciendo, las calificaciones para servir como jurados se democratizaban y los procedimientos de selección se mejoraban. Si esto hubiera ocurrido antes, posiblemente se hubiera preservado el sistema de jurado, aunque la impresión general es que esto no hubiera sido deseable. Cuando se inició el siglo, sólo los votantes que eran casatenientes eran elegibles para jurados comunes, y los requisitos sociales y de propiedad eran mucho más altos para actuar como jurado especial, que cualquiera de las partes podía solicitar en un caso civil y la Corona podía exigir en cualquier caso perseguido por el abogado general. Los jurados especiales se abolieron en 1949, excepto para casos mercantiles, respecto a los cuales subsistieron hasta 1971. Aun así el típico individuo que actuaba como jurado siguió siendo el padre de familia que vivía independientemente. Los jóvenes que aún no contaban con su propia casa eran inelegibles, como lo eran la mayoría de las mujeres casadas porque la casa estaba a nombre del marido (las sociedades constructoras no gustan de prestar dinero a mujeres). El profesor R. M. Jackson,

al preparar la primera edición de su excelente obra *La maquinaria de la justicia en Inglaterra* (1940; quinta edición, 1967), estudió un barrio en Cambridge que constaba parcialmente de casas —viejas y nuevas— de personas pertenecientes a la clase trabajadora y, en parte, de casas de personas pertenecientes a la clase media. Encontró que la lista de votantes registrados hacía un total de cinco mil, de los cuales sólo ciento ochenta y siete estaban señalados como elegibles para servir como jurados, apenas uno de cada veintiséis. En tanto que para efectos de votación el distrito estaba normalmente ocho a cinco en favor de los Conservadores, las personas elegibles como jurados cuya liga con un partido pudo determinar, estaban seis a uno en su favor.

Una comisión estudió el problema total en 1965, recomendando grandes cambios. Como resultado, todos los requisitos respecto a propiedad se abolieron en 1972, ampliando la posibilidad de ser jurados a casi todos los votantes registrados entre los 18 y 65 años. Los paneles de los cuales los jurados son sorteados deben ser ahora escogidos al azar, y no seleccionados por los funcionarios de la oficina del lord canciller, y desde 1974 sus nombres, junto con cierta información relativa a ellos, deben estar disponibles, de modo que el abogado defensor pueda estar preparado para recusar a jurados particulares si son llamados en su caso. En los casos ante la Corte de la Corona, el acusado puede recusar hasta siete posibles jurados sin dar ninguna razón y, tanto en casos civiles como penales, el juez puede ordenar a cualquier número de ellos que se retire si se aducen buenas razones.

Aunque no ha sido siempre el caso, por 1900, los jurados consistían de doce miembros y sus veredictos tenían que ser unánimes; si no se lograba esa unanimidad, se abría un nuevo juicio ante un jurado diferente. Las reformas de 1967 establecen que excepto en los delitos más graves, los jurados de la Corte de la Corona pueden condenar o absolver por el voto de diez, y si el número se reduce a diez miembros, porque alguno se enferme o se excuse por otras razones, el voto de nueve es suficiente. En casos civiles las partes pueden ponerse de acuerdo en la existencia de jurados más reducidos y en veredictos por mayoría: el voto de diez, si el jurado consta de once o doce miembros, y de nueve, si consta de diez, rige en la Corte Alta; en las Cortes Condales, el voto de siete miembros en los jurados de ocho personas.

Persecución: privada o pública. Aunque los delitos son perseguidos en nombre de la Corona, no necesitan ser perseguidos por ella. En realidad, con pocas excepciones, cualquier persona puede iniciar un procedimiento penal, aunque no tenga interés en la materia objeto del cargo. En el siglo xviii, los procedimientos eran iniciados normalmente por la misma víctima o sus amigos; pero con el desarrollo de la fuerza policíaca profesional durante el siglo xix, la policía se convirtió en el acusador normal. En los últimos años de ese siglo se

creó la oficina del director de Acusación Pública; pero tuvo un papel sin importancia hasta que se reorganizó ya entrado el siglo xx. Tiene a su cargo ahora todas las acusaciones por homicidio y otros casos serios o difíciles y puede intervenir en cualquier caso, pero aún su papel es pequeño. Visto estadísticamente, maneja menos de un caso en cien ante la Corte de la Corona, y sólo uno en mil de los que se tramitan en las Cortes de Magistrados. El director puede también pedir al abogado general *nolle prosequi* (rechazar) cualquier caso, independientemente de quien lo haya iniciado.

Aparte del incrementado papel del director de Acusaciones Públicas, el único cambio importante en el siglo xx ha sido aumentar la confianza de la policía en los abogados profesionales. Un acusador privado y por lo tanto un policía, puede aparecer en persona en una Corte de Magistrados y conducir el caso él mismo. Sin embargo, sólo un abogado puede aparecer ante la Corte de la Corona, así que en esos casos debe emplearse un procurador que se haga cargo del caso, quien a su vez debe "dar instrucciones" a un abogado que es el que realmente hace el trabajo en la Corte. Con creciente frecuencia, los departamentos de policía están contratando procuradores de medio tiempo o de tiempo completo para aconsejarlos en su trabajo y para aparecer en su nombre en la corte de Magistrados. A medida que los casos se hacen más complejos y la presión del trabajo aumenta, estos procuradores cada vez recurren más a abogados para manejar acusaciones particulares aun en la Corte de Magistrados.

Aquí reside una de las más grandes diferencias entre el sistema inglés, el escocés y el estadounidense, donde los acusadores públicos día tras día se encuentran con abogados igualmente especializados en la defensa de casos penales. En Inglaterra, el que hoy es un abogado contratado por la policía o un acusador lego, puede regresar la siguiente semana a la misma corte en nombre de un acusado, y entre una y otra aparición dedicar la mayor parte de su tiempo a un litigio civil.

Asistencia legal. Uno de los más importantes acontecimientos del siglo xx ha sido proporcionar asistencia legal a personas que no pueden pagarla. El primer paso tentativo fue tomado por la Ley de Defensa de las Personas Pobres de 1903, que sólo aplicaba a juicios penales ante jurado, pero en 1930 se extendió a cubrir audiencias preliminares y juicios sumarios. Las asociaciones locales de abogados establecieron sistemas para casos civiles, empleando procuradores y abogados que se ofrecían a servir sin honorarios. No es necesario decir que este sistema no fue muy satisfactorio. La Ley de Ayuda y Consejo Legal de 1949, estableció la estructura de un sistema mejor; pero que se desarrolló lentamente. Autorizó a la Sociedad de Derecho (asociación de procuradores) a establecer comités locales de procuradores y abogados dispuestos a servir a personas pobres por honorarios mínimos pagados a través de la Sociedad.

Si una persona que recibió ayuda era capaz de pagar algo por el servicio, pagaba al fondo y no a su procurador. El gobierno acepta pagar el resto de la cuenta. Para principios de los años sesenta, el sistema estaba operando tanto para casos penales como civiles.

La Ley de Ayuda Legal de 1974 añadió una disposición interesante. Hemos notado como el costo del proceso a menudo es soportado por personas privadas, que pueden no estar preparadas para hacerse cargo de los gastos adicionales de la apelación de una condena. Esta ley establece que la Corte "puede ordenar que la otra parte en la apelación (el demandante) reciba ayuda legal para el propósito de sostener la apelación". Un artículo de la Ley de Justicia Penal de 1972, les da un mayor incentivo para defenderse de esta condena: la corte penal, cuando una persona es condenada, puede "hacer una 'orden de compensación' requiriéndole pagar compensación por cualquier injuria personal, pérdida o daño que resulte por el delito o cualquier otro delito tomado en consideración por la Corte al determinar la sentencia". Tal compensación por una Corte de Magistrados no puede exceder de 400 libras, y cualquier dinero recobrado a través de tal orden de compensación debe deducirse de cualquier indemnización ganada en un proceso civil.

7. *El sistema judicial: Escocia*

La Ley de Unión de 1707 garantiza a Escocia la continuación de su propio sistema judicial y, aunque los sistemas legales de Inglaterra y Escocia siguen aproximándose, los abogados que los operan permanecen tan separados como siempre. Una consecuencia de ello es que los procuradores y abogados escoceses no pueden permitirse servir en el Parlamento, porque no pueden completar el magro salario de un M. P. practicando su profesión en Londres como pueden hacer los procuradores y abogados ingleses.

El desarrollo judicial escocés ha sido similar al inglés, aunque la terminología es enteramente diferente. La corte civil más alta es la Corte de Sesión, compuesta por un presidente, el lord secretario de Justicia y dieciocho jueces nombrados vitaliciamente por el secretario de Estado de Escocia a recomendación del lord abogado. La Cámara Interna se compone de paneles de cuatro miembros, el presidente preside uno y el lord secretario de Justicia el otro, para oír apelaciones. En caso de empate pueden consultar a otros jueces, o pedir a otros que acudan para una nueva audiencia. Pueden dar su autorización para apelar ante la Cámara de los Lores. Los otros jueces actúan en lo individual, ocasionalmente como Cámara Externa con un jurado para juzgar casos. Los mismos jueces se reúnen en la sección penal para juzgar los delitos más serios, pero entonces

es llamada la Corte Alta de Justiciaría y el presidente cambia su título a lord juez general. Un panel se constituye como Corte de Apelación Penal para oír apelaciones contra la Corte del Oficial de Justicia y desde 1926 también se permiten apelaciones contra un juicio en la Corte Alta. Su decisión es final, ya que no puede apelarse a la Cámara de los Lores. Tampoco puede ordenarse un nuevo juicio, así que si una condena es revocada por error, el acusado queda libre.

Los jurados civiles consisten de doce personas, y un voto de siete a cinco es suficiente. Los jurados de quince personas se usan en la Corte Alta, pero el voto de ocho miembros puede condenar o absolver. El jurado puede producir también un veredicto de "no probado" que también absuelve. Aunque el número de miembros se reduzca por enfermedad de alguno de los jurados, se requieren ocho votos para un veredicto. En las cortes inferiores no se usan jurados —excepto los jurados de siete miembros en la Corte del Oficial de Justicia, de acuerdo con la Ley de Pesquisas por Accidentes Fatales y Muertes repentinas de 1906 (escocesa). Los requisitos para ser jurado han sido en general liberalizados como en Inglaterra, pero aún hay pequeños requisitos de propiedad y sólo personas entre 21 y 60 años (en vez de entre 18 y 65) son elegibles.

El mayor volumen de litigios, civiles y penales, tiene lugar en la Corte del Oficial de Justicia o en la nueva Corte de Distrito, la cual en 1975 reemplazó un sistema menos organizado de Cortes de Magistrados. Hasta los años veinte hubo una Corte del Oficial de Justicia por cada uno de los treinta y tres condados, pero al agruparlas para propósitos judiciales el número se redujo a diez en 1972 y se ha reducido desde entonces a seis, reuniéndose en treinta y un centros diferentes. La cabeza administrativa de cada Corte, que también oye algunas apelaciones, pero no juzga casos, es el oficial judicial presidente, y al reducirse el número de Cortes a seis se ha hecho de estas posiciones puestos de tiempo completo.

Casos civiles y penales, son juzgados por el oficial judicial sustituto que también conduce las audiencias preliminares en los cargos que van a ser juzgados en la Corte Alta. A diferencia de Inglaterra, donde las audiencias de auto de prisión son públicas, en Escocia se conducen en privado. Hay también una Corte de la Cancillería del Oficial de Justicia y una Corte de Tierras que se reúnen en Edimburgo. Todos los jueces son nombrados vitaliciamente por el secretario de Estado de Escocia, de acuerdo con las designaciones hechas por el lord abogado. Magistrados legos no pagados, también designados por el secretario, hacen casi todo el trabajo en la nueva Corte de Distrito; pero una localidad puede pedir permiso para designar, con la aprobación del secretario, uno o más magistrados estipendiarios. Sólo Glasgow ha hecho esto, y ahora cuenta con tres, que tienen la más amplia jurisdicción penal para ayudar a la Corte del Oficial de Justicia.

en las primarias, pero normalmente las primarias no son decisivas, no sólo porque son muy pocas en número, sino también muchos Estados votan por un "hijo favorito", como su gobernador. Humphrey ganó la nominación demócrata en 1968 permaneciendo fuera de las primarias y trabajando con los líderes del partido; pero las mismas tácticas fallaron en 1976, porque Carter actuó con mucha fuerza en las primarias, aun contra hijos favoritos. La competencia republicana entre el presidente Ford y Ronald Reagan, exgobernador de California, estaba tan nivelada en las primarias que la decisión fue dejada a los miembros comunes de la convención.

Las convenciones seleccionan candidatos para presidente y vicepresidente, eligen un comité nacional del partido que actúa los cuatro años siguientes y adoptan la plataforma del partido. Ha sido tradicional para el candidato a presidente, después de su selección elegir su compañero de planilla, que es entonces aceptado por la convención. Este año Ronald Reagan, en un esfuerzo para animar una campaña que se delibitaba, anunció su selección para vicepresidente (el senador Schwiker) antes de la convención, esperando ganar el apoyo del ala liberal del partido. Cuando esto pareció no dar resultado, sino que por el contrario, parecía costarle el apoyo conservador, sus auxiliares en la campaña trataron de que el comité de reglamentos de la convención requiriera a todos los candidatos (al presidente Ford) anunciar sus compañeros de planilla con anticipación. El movimiento falló. Aparentemente el antiguo procedimiento continuará.

La vicepresidencia no es un oficio muy ambicionado. Aparte de presidir el Senado y estar disponible en caso de que el presidente muera, su ocupante tiene poco que hacer. Desde 1900, cuatro se han convertido en presidentes, cuando el titular ha muerto, y los cuatro subsecuentemente ganaron la elección para otro periodo. Sólo un vicepresidente que no ha heredado el puesto ha sido nominado para presidente mientras fungía como vicepresidente. —Humbert Humphrey, en 1968—; aunque Richard Nixon, también nominado en 1968, había sido vicepresidente en 1953-61. Cada candidato para presidente promete hacer de su vicepresidente un hombre clave en su administración; pero de algún modo, la promesa nunca se realiza. Una razón es evidente, es escogido porque sus puntos de vista y conexiones son tan diferentes, que ayuda a "equilibrar" la planilla y a ganar la elección.

Por primera vez desde la guerra civil, el proceso acusatorio fue puesto en juego en los años setenta, y por la primera vez en la historia, ambos, un presidente y un vicepresidente dimitieron antes de enfrentar una condena casi segura por el Senado, a raíz de cargos presentados por la Cámara de Diputados. Además, algunos amigos cercanos al presidente que ocupaban posiciones de confianza fueron condenados por obstruir la justicia. En total, uno puede decir

El federalismo y la separación de poderes han impedido el desarrollo de una estructura de partidos que pueda servir como la necesaria fuerza unificadora. Aunque hablamos del presidente como del líder de su partido, es cierto sólo en un sentido calificado. En Inglaterra uno vota por un M. P. y un miembro del consejo local y muy poco más. Si se desea tener un primer ministro laborista — o conservador—, debe votarse por el candidato laborista —o conservador— a la Cámara de los Comunes. Nosotros podemos votar por un presidente perteneciente a un partido y por senadores y diputados del partido de oposición, y frecuentemente lo hacemos así. Hemos tenido siete elecciones presidenciales desde la Segunda Guerra Mundial, y sólo dos veces elegimos a un presidente —Kennedy y Johnson— del mismo partido que controlaba alguna de las Cámaras. Truman, un demócrata, Eisenhower, Nixon, y ahora Ford, republicanos, han pasado la totalidad de sus periodos enfrentando a un Congreso completamente controlado por la oposición. Tampoco es el partido la fuerza unificadora que podría esperarse dentro de una de las Cámaras del Congreso. Es más una coalición de partidos de los estados que un partido nacional, un senador o diputado con fuerte apoyo local puede ignorar el liderato nacional sin temor a perder su curul, aunque si va demasiado lejos puede sufrir en su asignación a comisiones.

Naturalmente, ha sido necesario encontrar otros medios de romper estas barreras. Dos que resaltan en su importancia en el siglo xx son el uso del poder económico nacional para sobornar a los Estados y gobiernos locales y convenarlos de hacer cosas que de otra manera no harían, y el hecho de que los tribunales asuman un creciente papel en la formación de la política. Pero ha habido un buen número de otros acontecimientos que debemos examinar.

1. *El sufragio*

En 1789, los requisitos para votar variaban mucho de Estado a Estado, los había relacionados con la propiedad, religión, sexo, edad, ciudadanía y residencia, entre otros. Más bien que intentar establecer normas propias la Constitución nacional adoptó al electorado del Estado para la elección de miembros del Congreso. (En esa época los senadores eran escogidos por las legislaturas estatales, que también decidían cómo debían seleccionarse los electores presidenciales.) Para mediados del siglo xix casi todos los Estados concedían el voto a los hombres libres; pero la Guerra Civil y la liberación de los antiguos esclavos condujo a nuevas medidas para excluirlos, tales como los impuestos electorales y pruebas de la capacidad para leer y escribir. Una enmienda formal constitucional (la Vigésimocuarta) adoptada en 1964 abolió el pago de impuestos como requisito para las elecciones nacionales, y al año siguiente la Suprema Corte sostuvo que su uso para elecciones estatales violaba la "igual

protección de las leyes” garantizada por la Décimocuarta Enmienda desde 1868. En una serie de decisiones la Corte declaró ilegal excluir a los negros de votar en elecciones primarias. Los preceptos de la Ley de Derecho de Voto, de 1965 y 1970, intentan eliminar el uso discriminatorio de las pruebas relacionadas con la capacidad de leer y escribir y se ha hecho un progreso sustancial a este respecto. El voto negro se ha convertido en una fuerza importante en la política local y nacional, y otros grupos minoritarios se están beneficiando de la misma legislación y decisiones.

En 1900, sólo cuatro estados —Colorado, Idaho, Utah y Wyoming— permitían que las mujeres votaran sobre la misma base que los hombres. Las Decimonovena Enmienda (1920) abolió de los requisitos para votar los que se relacionaban con el sexo. En 1970 el Congreso intentó reducir el requisito de edad a los 18 años, y cuando la Suprema Corte sostuvo que no podía hacerlo excepto para elecciones nacionales, propuso la Vigésimosexta Enmienda. Fue ratificada tan rápidamente que los individuos de esa edad pudieron votar en la elección de 1972. Tanto las mujeres como los jóvenes de uno y otro sexo son ahora extremadamente activos en política, y la liga de Mujeres Votantes es una fuerza que debe ser reconocida por los serios estudios que dedica a complejos problemas políticos. Las mujeres eran elegibles para el Congreso desde antes de que se adoptara la Decimonovena Enmienda, y en 1922 hubo una mujer en el Senado. En 1933, Frances Perkins, como secretaria del Trabajo, fue la primera mujer que laboró en el gabinete, ocho años después una mujer fue elegida gobernadora de un Estado. Hay muchas mujeres jueces, aunque todavía ninguna en la Corte Suprema.

Dado que los electores presidenciales eran prorrateados sólo entre los Estados, los residentes del distrito de Columbia no tenían voz en la selección del residente más distinguido del distrito. La vigesimotercera Enmienda (1961) rectificó esto, tratando al distrito como si fuera un Estado. A principios del siglo, la Decimoséptima Enmienda (1913) estableció que los senadores de Estados Unidos debían ser elegidos y no escogidos por las legislaturas estatales.

2. *Una persona, un voto*

Los Estados, independientemente de su población, tienen igual representación en el Senado, éste fue el “gran compromiso” de 1787-89 que hizo posible a la Unión. La representación en la Cámara de Diputados se basa en la población. Hasta 1911 el Congreso redistribuyó fielmente las curules entre los Estados sobre las bases de cada censo decenal, permitiendo a las legislaturas estatales determinar los límites de los distritos individuales. Con objeto de no quitar muchas

curules a Estados con población estable o decreciente, para considerar a los Estados de nueva creación y de aquellos cuya población iba en incremento, el Congreso constantemente aumentó la cantidad de sus miembros, de sesenta y cinco, en 1789, a cuatrocientos treinta y cinco, en 1911. No dispuesto a crecer aún más, dejó de redistribuir curules de acuerdo con el censo de 1920. En 1929 adoptó un nuevo plan permanente, seguido en 1931 y aún en operación: después de cada censo, el presidente computa el número de curules a los que cada Estado tiene derecho, usando dos diferentes fórmulas para manejar las fracciones, y notifica al Congreso el resultado. El Congreso decide cuál de las dos fórmulas ha de usarse; si no hace nada, como ocurre normalmente, la computación usando la fórmula que fue empleada la última vez es la que se aplica automáticamente.

Muchas legislaturas estatales tenían grandes problemas redistribuyendo ellos mismos sus curules en el Congreso estatal. Excepto Nebraska, que cambió a un sistema unicameral en 1937, todos tienen dos Cámaras, y era práctica común basar una de las dos en condados u otras circunscripciones independientemente de la población. Cambios en la población hicieron muchos de estos sistemas no muy democráticos; y aun donde la constitución estatal establecía distritos de igual tamaño, el error al redistribuirlos los hacía muy desiguales. En Tennessee, por ejemplo, el prorrateo de 1901 estaba aún en efecto en 1961, aunque la población del Estado casi se había duplicado y los cambios dentro del mismo eran extremos, causando que algunos distritos tuvieran más de once veces la población de otros. Parecía que sólo una revolución forzaría a la legislatura a actuar. Las cortes habían declinado consistentemente su intervención, insistiendo que esa materia era "cuestión política" sobre la cual no tienen jurisdicción.

Para los años sesenta la situación ya era tan mala que la Corte Suprema abandonó su primera posición y aceptó una serie de esos casos, empezando con *Baker v. Carr*, 369 U. S. 186 (1962). Estos casos establecieron nuevas reglas: ambas Cámaras de la legislatura estatal debían basarse estrictamente en la población y los distritos debían ser virtualmente de igual tamaño. Si la legislatura no cumplía con esos requisitos, el tribunal debía fijar los nuevos límites del distrito. Las mismas normas se aplican a curules estatales en la Cámara de Diputados y a cuerpos legislativos locales, como consejos ciudadanos.

Estas decisiones tuvieron el efecto de invalidar normas de muchas de las constituciones estatales y reorganizar completamente las bases de representación en sus legislaturas.

3. *Legislación directa*

South Dakota, en 1898, fue el primer estado que copió la iniciativa y el referendo de los cantones suizos. Otros Estados pronto lo siguieron, pero para 1920 el sistema estaba haciendo pocos nuevos conversos. Cerca de una tercera parte de los Estados, la mayoría al oeste del río Mississippi tienen ahora preceptos por medio de los cuales un reglamento propuesto puede ser adoptado, o un proyecto que ha pasado la legislatura y ha sido firmado por el gobernador puede ser desechado, si en una elección que abarque todo el estado un número suficiente de votantes firma peticiones para poner la medida a votación. California es el Estado más importante que emplea este procedimiento, donde continúa desempeñando un papel primordial. Muchos Estados requieren que las enmiendas a la constitución del Estado sean ratificadas en las urnas antes de que puedan ponerse en práctica.

4. *Financiamiento público de las elecciones*

La Ley de Prácticas Corruptas de 1907 prohibió a toda corporación federal contribuir con dinero en ayuda de la campaña de cualquier candidato a un puesto público, estatal o nacional, y a cualquier corporación contribuir para la campaña de cualquier candidato a un puesto nacional. En 1947 la medida se amplió a cubrir los sindicatos tanto como a las corporaciones. El costo de la campaña para ocupar puestos públicos, especialmente la presidencia, continuó aumentando, haciendo que los candidatos dependieran de los grandes contribuyentes individuales. Para mediados del siglo la opinión general era que simplemente limitar el tamaño de las contribuciones no sería suficiente; el gran contribuidor necesita ser reemplazado por alguna forma de subsidio gubernamental. El Congreso promulgó la estructura de tal plan en la ley de Fondo para la Campaña de Elección Presidencial de 1966; pero como no hubo un acuerdo sobre cómo llevar a la práctica el programa, nunca ha estado en efecto. Un nuevo plan ampliado fue proporcionado por la Ley de Campaña de la Elección Federal de 1971, para tener efectos en 1976. En 1974 se estipuló que una Comisión Federal de Elección lo administrara.

La ley trató de limitar el total de gastos y la cuantía de las contribuciones individuales. Los gastos de los candidatos a la nominación del partido para presidente fueron limitados a 10,000.000 de dólares, y los del nominado triunfador (junto con los de su compañero para la vicepresidencia) a 20,000.000 para la elección final. A los que buscan la nominación para senador se les permitirá

hasta 100,000 dólares u ocho centavos de dólar por cada residente en edad de votar en su Estado, la cifra que resulte mayor; para la elección los límites iban a ser 150,000.00 dólares o 12 centavos por cada residente en edad de votar. A los candidatos a la Cámara de Diputados se les permitirán 70,000 dólares para la primaria, y 70,000 adicionales para la elección. Estos límites incluían todos los gastos para un candidato o su comité oficial, y todos los gastos realizados por otros a su nombre si estaban específicamente autorizados por él. Sin tal autorización, ninguna persona o grupo podría gastar más de 1000 dólares a nombre de algún candidato.

El 30 de enero, en medio de las campañas para las nominaciones demócratas y republicanas para presidente, la Corte Suprema declaró todas las cláusulas anteriores como anticonstitucionales. “En la sociedad libre ordenada por la constitución”, escribió, “no es el gobierno, sino el pueblo —individualmente como ciudadanos y candidatos y colectivamente como asociaciones y comités políticos— quienes pueden tener control sobre la cantidad y extensión del debate sobre materias públicas en una campaña política”. *Buckley v. Valeo* 424 U. S. 1. 57. Sin embargo, sostuvo la norma de que ningún individuo puede contribuir con más de 1000 dólares para ningún candidato, ni con más de 25,000, en total, para cualquier número de candidatos, concluyendo que el “efecto total” de estos toques “es meramente exigir a los candidatos y comités políticos que levanten fondos de un número mayor de personas y obligar a gente que de otro modo contribuiría con sumas mayores que las establecidas en los límites reglamentarios, a gastar tales fondos en expresión política directa”. Los candidatos mismos, y su familia, son libres de gastar tanto dinero propio como gusten, ya que ellos “tienen, no menos que cualquier otra persona, el derecho previsto en la primera Enmienda de empeñarse en la discusión de problemas públicos”. El reglamento había intentado limitar los gastos del candidato a presidente a 50,000 dólares para la primaria y a una cifra igual para la elección, cuando a su compañero de competencia se le permitían también sólo 50,000. A los candidatos para el Senado y la Cámara de Diputados se les limitaba a 35,000 y 25,000 dólares, respectivamente, para la primaria, y una cifra igual para la elección. Ahora son libres de gastar de su propio dinero tanto como deseen. Hemos sido testigos de una campaña senatorial en California en la cual los gastos de un candidato a la nominación demócrata fueron costeados en su mayor parte por su esposa, una famosa actriz.

Las secciones más importantes de la ley de 1971-74 son las que prevén las contribuciones públicas a las campañas presidenciales, que la Corte ha sostenido. Un candidato para la nominación de cualquier partido que levanta cuando menos 5,000 dólares en cada uno de veinte o más Estados con base en contribuciones que no excedan de 250 dólares cada una, recibe fondos similares del

gobierno hasta por 5,000,000 de dólares. Como el límite de gastos iba a ser de 10,000,000 de dólares, se suponía que el gobierno pagara la mitad de la cuenta. El gobierno contribuye también con 2,000,000 de dólares a pagar el costo de celebrar la convención nacional de cada uno de los partidos mayores, definidos como los que han recibido cuando menos el 25% del voto popular en la última elección presidencial (actualmente sólo dos, Demócrata y Republicano). Los partidos menores reciben menos, de acuerdo con su último voto popular. La contribución para la elección se supone que sea de 20,000,000 de dólares para cada partido mayoritario; como ese iba a ser el máximo gasto permitido, no hubiera habido espacio para contribuciones privadas. De nuevo, los partidos minoritarios reciben menos; y cualquier nuevo partido que obtenga al menos el 5% del voto popular tiene derecho a una contribución posterior a la elección. La decisión de la Corte tiene el efecto de mantener la contribución gubernamental; pero permite gastos ilimitados.

La Comisión Federal de elección iba a administrar la ley, llenando sus necesidades con reglamentos detallados, distribuyendo los fondos públicos a los candidatos y partidos, recibiendo y auditando informes detallados, realizando investigaciones de campo, escuchando quejas respecto a violaciones iniciando procesos para aplicar su articulado, pidiendo ayuda del abogado general, etcétera. La Corte encontró un defecto fatal en su composición. No dispuesto a confiar su nombramiento al presidente, que se esperaba pronto sería candidato él mismo, el Congreso estableció que habría en ella, nombrados para periodos escalonados de seis años, seis miembros votantes —no más de tres del mismo partido político—, dos por el presidente, dos por el Senado y dos por la Cámara de Diputados, pero todos debían ser confirmados por ambas Cámaras del Congreso. La Constitución, por supuesto, requiere que el presidente nombre a todos los “funcionarios de los Estados Unidos”, sujetos a confirmación del Senado, excepto que “el Congreso puede por ley delegar el nombramiento de los funcionarios inferiores en el presidente solo, en los Tribunales de Derecho o en los jefes de departamentos”. La Corte Suprema no vio razón por la cual la Comisión como estaba constituida, no podía recibir informes y estudiarlos para el Congreso; pero no podía administrar la ley y por lo tanto no podía distribuir los fondos públicos a los candidatos. Esto llevó al programa a un alto total, y ya estaba entrado mayo antes de que el Congreso autorizara y el presidente nombrara una nueva comisión con la confirmación del Senado. Mientras tanto, algunos candidatos a la nominación demócrata se retiraron por falta de fondos.

La mayoría de los Estados han promulgado leyes similares a las leyes federales de 1907-1947; pero todavía ninguno ha iniciado el financiamiento público de las campañas políticas. El demócrata nominado para presidente, James Carter, propone ampliar la ley federal a incluir candidatos para el Senado y la Cámara

de Representantes. Si esto se hace, puede inducir a algunos Estados a adoptar planes similares para la elección de funcionarios estatales.

5. *La Presidencia*

Tres enmiendas formales a la Constitución se relacionan directamente con el presidente. La Vigésima (1951) establece que su periodo empezará el 20 de enero. Con anterioridad empezaba el 4 de marzo, que se consideró un lapso muy largo teniendo en cuenta que la elección es en noviembre. La Vigésimo-segunda (1951) establece que nadie puede ser elegido más de dos veces, y sólo una si ha desempeñado el puesto por más de dos años antes de presentarse a elección. La Vigésimoquinta (1967) establece una forma por medio de la cual un presidente que está temporalmente incapacitado puede retirarse hasta recuperarse o ser forzado a dimitir. Establece también que "siempre que exista una vacante en el puesto de vicepresidente, el presidente nombrará un vicepresidente que entrará en funciones después de la confirmación por voto mayoritario de ambas Cámaras del Congreso". Este fue el artículo empleado para seleccionar a Gerald Ford, entonces líder del partido minoritario en la Cámara de Diputados, cuando el vicepresidente Agnew dimitió en 1973. Se convirtió en presidente en 1974 cuando el presidente Nixon a su vez renunció antes de enfrentar los cargos de acusación del Senado, y el Congreso aprobó la selección de Nelson Rockefeller, antiguo gobernador de New York y frecuente candidato para la nominación republicana para presidente, como el nuevo vicepresidente.

Cambios importantes han sido hechos en la composición y selección de las convenciones nacionales de partido que nominan candidatos para presidente y vicepresidente. Hasta 1916, ambos, los republicanos y demócratas establecían que cada Estado debería enviar dos delegados por cada senador y diputado en el Congreso. Los republicanos entonces adoptaron una política de castigar a los Estados que no habían sostenido a los candidatos republicanos en la última elección. En su forma presente da delegados adicionales a los Estados que sostuvieron la candidatura republicana o eligieron a un gobernador republicano, y a distritos congresionales en los cuales se obtuvo un voto republicano importante. Los demócratas pronto copiaron a los republicanos, y en 1972 impusieron requisitos adicionales respecto a que la delegación de cada Estado contuviera una cuota justa de jóvenes, personas de raza minoritaria y mujeres.

La mayor parte de los delegados son aún seleccionados por comités de partido o por convenciones de partido; pero para 1956 se establecieron elecciones primarias en diecinueve Estados, el número se redujo posteriormente a diecisiete. Las convenciones dudan en nominar candidatos que no lo hicieron bien

en las primarias, pero normalmente las primarias no son decisivas, no sólo porque son muy pocas en número, sino también muchos Estados votan por un "hijo favorito", como su gobernador. Humphrey ganó la nominación demócrata en 1968 permaneciendo fuera de las primarias y trabajando con los líderes del partido; pero las mismas tácticas fallaron en 1976, porque Carter actuó con mucha fuerza en las primarias, aun contra hijos favoritos. La competencia republicana entre el presidente Ford y Ronald Reagan, exgobernador de California, estaba tan nivelada en las primarias que la decisión fue dejada a los miembros comunes de la convención.

Las convenciones seleccionan candidatos para presidente y vicepresidente, eligen un comité nacional del partido que actúa los cuatro años siguientes y adoptan la plataforma del partido. Ha sido tradicional para el candidato a presidente, después de su selección elegir su compañero de planilla, que es entonces aceptado por la convención. Este año Ronald Reagan, en un esfuerzo para animar una campaña que se delibitaba, anunció su selección para vicepresidente (el senador Schwiker) antes de la convención, esperando ganar el apoyo del ala liberal del partido. Cuando esto pareció no dar resultado, sino que por el contrario, parecía costarle el apoyo conservador, sus auxiliares en la campaña trataron de que el comité de reglamentos de la convención requiriera a todos los candidatos (al presidente Ford) anunciar sus compañeros de planilla con anticipación. El movimiento falló. Aparentemente el antiguo procedimiento continuará.

La vicepresidencia no es un oficio muy ambicionado. Aparte de presidir el Senado y estar disponible en caso de que el presidente muera, su ocupante tiene poco que hacer. Desde 1900, cuatro se han convertido en presidentes, cuando el titular ha muerto, y los cuatro subsecuentemente ganaron la elección para otro periodo. Sólo un vicepresidente que no ha heredado el puesto ha sido nominado para presidente mientras fungía como vicepresidente. —Humbert Humphrey, en 1968—; aunque Richard Nixon, también nominado en 1968, había sido vicepresidente en 1953-61. Cada candidato para presidente promete hacer de su vicepresidente un hombre clave en su administración; pero de algún modo, la promesa nunca se realiza. Una razón es evidente, es escogido porque sus puntos de vista y conexiones son tan diferentes, que ayuda a "equilibrar" la planilla y a ganar la elección.

Por primera vez desde la guerra civil, el proceso acusatorio fue puesto en juego en los años setenta, y por la primera vez en la historia, ambos, un presidente y un vicepresidente dimitieron antes de enfrentar una condena casi segura por el Senado, a raíz de cargos presentados por la Cámara de Diputados. Además, algunos amigos cercanos al presidente que ocupaban posiciones de confianza fueron condenados por obstruir la justicia. En total, uno puede decir

que el sistema funcionó bien. Sin embargo, el despido por el presidente del fiscal especial nombrado por él —a instancias del Congreso—, para investigar si los cargos penales debían ser presentados contra otros funcionarios de la administración, produjo una posible debilidad en el proceso seguido. Como se desarrolló, el despido (porque el fiscal especial no limitó su investigación como el presidente insistía en que debía hacer) falló en su propósito, en tanto que la reacción pública fue tan grande que fue forzado a dar al nuevo fiscal especial libertad completa. El Congreso establecerá, como probablemente puede, que dicho fiscal especial puede ser despedido sólo con consentimiento del Senado, o someterá una enmienda constitucional para permitir el nombramiento de ese funcionario por el mismo Congreso. Parece ser una ayuda necesaria al proceso de acusación.

Otros acontecimientos relacionados con el presidente se discutirán en la sección que se refiere a la administración central.

6. Gobernadores

La contraparte del presidente a nivel estatal es el gobernador. Dado que los gobernadores coloniales eran impopulares, los primeros gobernadores estatales fueron nombrados por corto plazo por las legislaturas y privados de veto sobre la legislación. Durante el siglo XIX esa función fue fortalecida y la tendencia ha continuado en este siglo. Hoy todos los gobernadores son electos por voto popular generalmente por cuatro años y ocasionalmente por dos, y normalmente pueden ser reelectos. No sólo el veto ha sido restaurado en todos los Estados salvo en uno, sino que la mayoría puede cancelar cualquier partida financiera, o reducir su monto mientras que aprueba el resto del proyecto. Conocido como veto de partida, representa un poder que el presidente, para su pesar, no tiene.

7. Congreso

Organización interna. Las comisiones permanentes del Senado y la Cámara de Diputados han sido caracterizadas como pequeñas legislaturas, en la medida en que dominan completamente la legislación e investigación en sus campos especiales. Se llega a presidente de una comisión meramente por longevidad política bajo la "regla de senioridad" a menudo atacada; pero nunca cambiada. Los nuevos miembros tratan de entrar en una comisión de su selección, si fallan, pueden aducir su senioridad en la Cámara para cambiarse a esa comisión en fecha posterior, aunque al actuar así sacrifican la senioridad que hayan ganado

en otra comisión. Los funcionarios clave, como el presidente de la Cámara de Diputados o el presidente *pro tem* del Senado, los líderes del foro y los azotes del partido, se seleccionan por la camarilla política del partido, como lo son las comisiones de control. Con la reorganización de 1945 se trató de crear comisiones políticas eficientes para proporcionar liderato total; pero el comentario común es que rara vez se reúnen y nunca dirigen. La Comisión de Reglamento de la Cámara ha asumido una importancia creciente, ya que el único camino seguro de que un proyecto sea expedido es que dicha comisión expida una regla especial para eximirlo del trámite normal. Entre veinticinco y treinta mil proyectos se inician en el curso de cada sesión bianual, y la mayor parte se extinguen en una comisión permanente.

El debate es controlado con bastante eficiencia en la Cámara por reglas y clausura especiales, como en la Cámara de los Comunes británica. El Senado creyó en la completa libertad de debate hasta que fue forzado a aceptar una débil forma de clausura en 1917, por el resentimiento público por su inhabilidad para actuar cuando sólo una pequeña minoría deseaba impedirle hacerlo. Si dieciséis senadores firman una petición, dos días más tarde, por un voto de dos tercios, cada orador puede ser limitado a una hora. La regla de 1917 requería el voto de los dos tercios de los miembros; como se modificó en 1959, dos tercios de los votantes es suficiente. Esas reglas fueron empleadas para pasar la Ley de Derechos Civiles, de 1964, la Ley de Derechos de Voto de 1965 y la Ley de Alojamiento Abierto de 1968. Sin ellas esos proyectos probablemente no hubieran llegado a ser leyes.

Comisiones conjuntas. En años recientes se ha visto un incremento en el empleo de comisiones conjuntas para tratar materias particularmente importantes, como las de Energía Atómica y Producción de Defensa. Otras se ocupan de asuntos domésticos, como la de Prensa, la del Edificio del Capitolio y la de la Biblioteca del Congreso. Comisiones conjuntas temporales de investigación son creadas ocasionalmente, algunas veces se componen parcialmente de diputados y de representantes de agencias del ejecutivo.

El tipo más común de comisión conjunta es la Comisión *ad hoc* de Conferencia, que está aumentando en importancia. Las dos Cámaras son iguales en autoridad, y a menos que ambas pasen un proyecto en idéntica forma no puede convertirse en ley. Si una insiste en enmiendas con las que la otra no concuerda, el proyecto o se extingue o es enviado a la Comisión de Conferencia. El presidente de la Cámara nombra a los conferenciantes de la Cámara, y el vicepresidente los del Senado. En teoría se reúnen para elaborar un compromiso entre las dos posiciones; de hecho pueden introducir opiniones que no se encuentren en los proyectos de ninguna de las Cámaras, y ocasionalmente lo hacen. Su informe no puede ser modificado por ninguna de las Cámaras —excepto por

una moción para cancelar cualquier estipulación que vaya más allá de las materias en disputa—; pero puede ser enviado a otra Comisión de Conferencia. La práctica ha sido atacada recientemente, y con buenas razones. Sería un auxilio si las comisiones conservaran mejores registros acerca de por qué hacen los cambios que recomiendan y quién los propone.

8. *Legislaturas estatales*

Con mucho, el cambio más importante relacionado con la representación ha sido el requerido por las Reglas de la Corte Suprema de 1960 y 1970 ya discutido (una persona, un voto). Esos cambios son verdaderamente fundamentales. Los viejos sistemas de representación por unidad geográfica han favorecido a las secciones más antiguas del Estado a costa de las desarrolladas recientemente, a las áreas rurales a expensas de las urbanas y especialmente las suburbanas, y a los republicanos a expensas de los demócratas. Con una teoría —igual representación de todos los individuos, independientemente de la riqueza o población de un área, o edad, sexo, o raza de sus habitantes— la Corte remodeló nuestros cuerpos legislativos con una rapidez nunca antes igualada en ninguna etapa de nuestra historia.

Hubo una tendencia en el siglo xix a limitar las sesiones legislativas a cada tercer año. En el siglo xx se ha presentado la tendencia contraria, y ahora dieciocho se reúnen anualmente. También ha habido un gran aumento en el número de sesiones especiales, usualmente convocadas por el gobernador. Los sistemas de comisión y los mecanismos de control generalmente imitan a los del Congreso.

Las legislaturas han tendido cada vez más a depender del jefe ejecutivo para liderato. Los gobernadores provienen de un partido de oposición mucho menos frecuentemente que los presidentes, y tienen un poder de veto más fuerte.

9. *Administración nacional*

El presidente es realmente la cabeza de la rama ejecutiva del gobierno. Todos los altos funcionarios son nombrados por él, y aunque la confirmación del Senado puede ser necesaria para el nombramiento, puede despedirlos sin necesidad del permiso de nadie. La tradición del siglo xix permitía al Congreso, por estatuto, prohibir la remoción sin consentimiento del Senado; pero en 1926 la Corte Suprema declaró que esto constituía una invasión injustificada al Poder Ejecutivo. Sin embargo, los nombramientos para comisiones reguladoras y otras

posiciones de naturaleza casi judicial o casi legislativa, donde la independencia es necesaria para un desarrollo adecuado de su tarea, pueden hacerse más seguras requiriendo tal acuerdo del Senado. La Corte Suprema lo sostuvo así en *Ejecutor de Humphrey v. United States*, 295 U. S. 602 (1935).

Hemos visto como la burocracia británica creció lentamente, y que hasta tan recientemente como 1914 tenía sólo quince grandes departamentos, cada uno encabezado por un ministro que laboraba en el Gabinete. La administración central en Washington creció aún más lentamente, porque mucho del trabajo era desempeñado por los Estados. En 1914 había sólo diez departamentos, y dos de estos —Comercio y Trabajo— fueron creados en el siglo xx. En 1947, Guerra y Armada se convirtieron en unidades de un nuevo Departamento de Defensa dominante, la Fuerza Aérea se añadió como una tercera unidad con su propio secretario. En 1970 la Oficina Postal fue privada de su situación de departamento y se convirtió en una agencia independiente. Consecuentemente, aunque Salud, Educación, y Bienestar (1953), Alojamiento y Desarrollo Urbano (1965) y Transporte (1965), han sido añadidos, el total es sólo de once actualmente, y la cabeza de cada uno labora en el gabinete presidencial.

Una de las razones por la que el número de departamentos ha sido mantenido en un mínimo es que el número de agencias independientes se ha incrementado tremendamente. Muchas de estas agencias reguladoras casi legislativas y/o casi judiciales, como la Comisión de Comercio Interestatal (1887), el Sistema de Reserva Federal (1913), La Comisión de Comercio Federal (1914), La Comisión de Tarifas de los Estados Unidos (1910), La Comisión del Poder Federal (1920), La Comisión de Valores y Cambio (1935), La Comisión Federal de Comunicaciones (1935), La Oficina Nacional de Relaciones Laborales (1935), La Comisión Marítima (1936), La Oficina de Aeronáutica Civil (1940). Otras son sencillamente agencias de investigación y desarrollo, como es el caso de la Comisión de Energía Atómica (1946), la Administración Nacional de Aeronáutica y Espacio (1958) y la Fundación Nacional de Artes y Humanidades (1965). Otras, como la Autoridad del Valle del Tennessee (1933) y el Servicio Postal (1970), son realmente corporaciones propiedad del gobierno. La Comisión del Servicio Civil (1883) y la Oficina General de Contaduría (1921) son agencias de control sobre la burocracia misma. Nótese que virtualmente todas éstas se han desarrollado en el siglo xx, y que la tendencia ha sido de regulación a servicio.

Mantener la rama ejecutiva al día y funcionando con máxima eficiencia y economía es una tarea de nunca acabar. Constantemente se hacen estudios de gerencia bajo la dirección de la Oficina de Gerencia y Presupuesto —la cual está ligada directamente a la Oficina del Presidente— en cooperación con el personal de departamentos y agencias. Desde 1932, ha sido tradicional para

el Congreso autorizar al presidente a hacer cambios de rutina bajo su propia autoridad, y a someter los planes para cambios mayores y reorganizaciones, que continúan en efecto a menos que sean específicamente desaprobados por aquél. El Congreso desaprobó todas las propuestas de 1932-33 hechas por el presidente Hoover, pero ha autorizado la permanencia de la mayoría de las presentadas por los últimos presidentes.

El presidente y su gabinete. Tradicionalmente, las cabezas de los departamentos más importantes se han reunido como gabinete para aconsejar y consultar con el presidente. Aún lo hacen pero la relación está cambiando. Notamos como el primer ministro británico deriva su poder de ser la cabeza del gabinete; aunque él está llegando a eclipsar a los otros miembros, muchos de éstos están en el gabinete por su poder en el partido más que por deseo de aquél, y debe aceptarlo. El presidente norteamericano no es un miembro del gabinete. El poder es suyo, y suyo es el gabinete. Como dijo Lincoln, el único voto que cuenta es el del presidente mismo.

Los acontecimientos de los últimos cincuenta años tienden a destacar estas diferencias. Notamos como el Gabinete británico ha desarrollado un sistema de comisiones dentro del mismo Gabinete, y más recientemente ha añadido un personal de asesores en materias como economía, ciencia y planeación. Comisiones especiales se han desarrollado en Washington también; ejemplo son el Consejo de Seguridad Nacional (1947), el Consejo Nacional de Aeronáutica y Espacio (1958), la Oficina de Preparación para Emergencia (1691), el Consejo para Asuntos Urbanos (1969), etcétera. Pero, aunque miembros del Gabinete laboren en la mayor parte de estas comisiones de enlace, están unidas directamente a la Oficina del Presidente, no al gabinete, y no operan a través del gabinete. Cada presidente desde 1946 ha tenido un consejo de asesores económicos; un asesor en ciencia y tecnología fue añadido en 1962, y antes de que se convirtiera en secretario de Estado, Henry Kissinger era un miembro del personal del presidente como asesor de asuntos de seguridad nacional. Como tal, se cree que ha tenido más influencia en el ámbito general de la política exterior que el secretario de Estado, aunque él no tenía rango de miembro del gabinete.

10. *Administración estatal*

Los acontecimientos del siglo XIX destruyeron la posición del gobernador como cabeza de la estructura administrativa del Estado y los esfuerzos hechos en el siglo XX para restaurarla han hecho poco avance. La era de la "democracia jacksonina" en los 1820 y 1830 confundió el control democrático con la elección popular, y desarrolló la amplia votación. Aún hoy, un gran número de funcio-

narios estatales son electos y no nombrados y dirigen sus departamentos con bastante independencia del control central. La misma tendencia a aumentar el número de oficinas independientes y comisiones con poderes legislativos y judiciales, notada al nivel nacional, ha estado operando también a nivel local. Muchos de estos cambios han sido incluidos en las constituciones estatales, dejando a la legislatura sin autoridad para reorganizar la difusa estructura que resulta.

11. *Sistemas de servicio civil*

El desarrollo del sistema de mérito fue posterior en los Estados Unidos que en Inglaterra, y nunca ha sido tan completo. Al iniciarse el siglo, sólo el gobierno nacional tenía ese sistema, adoptado en 1883. Aún hoy, del diez al quince por ciento más elevado de todas las posiciones están exentas de exámenes competitivos —incluyendo la mayor parte de las posiciones relacionados con el establecimiento de medidas políticas— y lo mismo ocurre en los Estados. En vez de reclutar a los jóvenes graduados con honores en los niveles inferiores y formarlos hasta el nivel máximo de administradores y aun como “subsecretarios permanentes”, estos niveles máximos se cubren en su mayor parte con personas provenientes del sector privado. Lo mismo es cierto respecto al servicio exterior, aunque ha habido alguna tendencia reciente a seleccionar del servicio de carrera aun a los embajadores, excepto para los puestos más importantes.

En los días anteriores al sistema de méritos, los líderes políticos no sólo premiaban a sus partidarios con puestos en el gobierno, sino que esperaban que desempeñaran papeles activos en sus campañas de reelección. Consecuentemente, este siglo ha sido testigo de una serie de leyes para disminuir la actividad política de los servidores civiles. En 1939 el Congreso aún prohibió a los empleados del gobierno estatal o local empeñarse en actividad partidista si estaban comprometidos en trabajo financiado en parte por subsidios federales. Las leyes prohibiendo las huelgas de empleados públicos han sido en gran parte imposibles de aplicar, y en la última década se ha notado una fuerte tendencia hacia animar la sindicalización y el contrato colectivo.

12. *Tribunales administrativos*

Sin darse cuenta conscientemente y mucho menos copiando, el desarrollo en los Estados Unidos ha sido paralelo al de Gran Bretaña. Los que defienden un sistema de cortes administrativas separado de la administración misma no han hecho progresos excepto por la creación de la Corte de Apelaciones en Materia

de Derechos Aduanales y Patentes de Estados Unidos, de 1929; y aun ésta es parte del sistema normal de tribunales. La Ley de Procedimiento Administrativo de 1946, anima y a veces aun requiere el empleo por parte de las agencias administrativas de jueces examinadores que no estén relacionados con la investigación y procedimiento de los casos que se plantean ante ellos, ni con la elaboración de las normas que ellos interpretan y aplican. En cuestiones de derecho se prevé una amplia revisión de sus normas por las cortes regulares. Cambios similares están ocurriendo a nivel estatal.

13. *Judicatura*

Sistema de la Corte Federal. Externamente el sistema se parece mucho a como existía a principios del siglo; pero internamente ha cambiado mucho. Hasta 1935 la Asociación Americana de la Barra pudo convencer al Congreso de autorizar a la Suprema Corte a reglamentar el procedimiento de las cortes federales por reglamentos como en Inglaterra. Los Reglamentos del Procedimiento Civil (1937) y del Procedimiento Penal (1946) simplificaron mucho ambos sistemas, que se mantienen al día por reglas adicionales emitidas a medida que se van necesitando. El derecho a apelar a la Corte Suprema fue restringido, salvo con consentimiento de la propia Corte, y por la tradición que se ha formado, aquélla acepta cualquier caso que cuatro de nueve jueces desean conocer. Desde 1922, se celebra una conferencia anual de jueces serios de circuito, bajo la presidencia del presidente de la Corte Suprema; y en 1939 se creó la oficina administrativa de las Cortes de Estados Unidos como la rama de investigación de la conferencia. En 1968, las Cortes de Distrito fueron autorizadas a nombrar magistrados que los auxiliares en su trabajo. Estos emiten citaciones, conducen audiencias preliminares y tratan los casos menores, ahorrando el tiempo de los jueces de distrito para los casos más importantes.

La naturaleza de los litigios desarrollados en las cortes federales ha cambiado mucho. En 1900 se trataban principalmente casos civiles, porque había pocas leyes penales federales y pocos requisitos federales aplicables a juicios penales estatales. La mayor parte de los casos civiles implicaban sólo cuestiones de leyes estatales, y eran tratados en cortes federales porque los litigantes provenían de diferentes Estados —la llamada jurisdicción por “diversidad de ciudadanía”. Hoy se hayan tan ocupados resolviendo casos de leyes federales, incluyendo delitos federales, que el presidente de la Corte Suprema ha sugerido que la jurisdicción por diversidad sea abolida.

El presidente de la Corte Suprema de Justicia ha sido hecho la cabeza administrativa del sistema judicial federal total. Puede cambiar jueces de distrito a distrito, o de circuito a circuito para atender emergencias, y los jueces de

distrito frecuentemente forman parte de la Corte de Apelaciones. Ningún juez de circuito ha sido invitado aún a actuar en la Suprema Corte para cubrir la vacante de un miembro ausente.

Juicios militares. En 1950 el Congreso reorganizó completamente el Código de Justicia Militar para hacer los juicios de corte marcial más similares a los tramitados ante cortes regulares. La ley creó también una Corte Militar de Apelaciones con tres jueces civiles nombrados por el presidente por un periodo de quince años. No se considera parte del sistema judicial federal, sin embargo puede solicitarse que la Corte Suprema revise cuestiones legales, sea antes o después de la revisión por esta Corte.

Sistemas de cortes estatales. Muchos Estados han copiado el esquema inglés de un sistema unificado de tribunales, pero con el presidente de la Corte Suprema actuando como cabeza administrativa. Ningún Estado ha intentado nunca crear una oficina semejante a la del lord canceller. Muchos jueces estatales son aún elegidos por voto popular por los votantes del Estado o distrito en el que laboran, las campañas de las Asociaciones de la Barra en favor de que haya jueces nombrados han sido infructuosas. En algunos Estados aún hay jueces de paz legos, aunque la mayoría de los Estados requieren actualmente que sean abogados calificados. La mayoría de las ciudades han reemplazado las Cortes de Justicia con una Corte Municipal unificada, con Cortes Juveniles y pequeñas divisiones de Cortes de Reclamaciones.

Muchos Estados han autorizado a su Corte Suprema para reglamentar el procedimiento de las Cortes por Reglamentos, y donde esto ha sido hecho la Corte Suprema estatal usualmente ha modelado sus propias reglas sobre las adoptadas por la Suprema Corte Federal. Arthur Vanderbilt, cuando era decano de la Escuela de Derecho presidió la comisión que redactó en 1946 las reglas del procedimiento penal, y cuando llegó a presidente de la Corte Suprema de New Jersey, prevaleció sobre la de sus colegas su opinión de adoptar tanto las reglas civiles federales como las penales, con sólo cambios menores para adecuarlas al ambiente estatal. Esto está teniendo un efecto unificador que es ventajoso porque los mismos abogados practican en ambos sistemas de cortes.

Arbitraje. El arbitraje comercial ha seguido la misma línea que el inglés, y es igualmente importante. La creación de una Corte Especial Comercial dentro del sistema judicial federal ha sido un fracaso, y fue abolida en 1913, habiendo retornado su jurisdicción a las Cortes de Distrito. En los años treinta el arbitraje se convirtió en el método normal de arreglar disputas en el campo de las relaciones laborales en el sector privado, y actualmente está viniendo a desempeñar un papel importante en el sector público. Algunos problemas, como el relacionado con los sindicatos, a los que les corresponde representar a un grupo dado de trabajadores, pueden ser arreglados sólo por la Oficina Nacional de Relaciones Laborales o una agencia estatal similar.

Juicio por jurados. Al contrario de lo que ocurre en Inglaterra, el juicio por jurados es aún un método popular de tratar casos civiles tanto en las cortes estatales como en las federales. Al iniciarse el siglo xx, todas las jurisdicciones permitían a las partes desechar un jurado; y en el curso del siglo muchos Estados han abolido los jurados en muchos tipos de casos, han establecido jurados de sólo seis u ocho miembros y han establecido veredictos válidos sin que lleguen a una unanimidad, o cualquier combinación de estos tres. La Constitución federal requiere que en las Cortes Federales “en procesos de derecho común donde el valor de la controversia exceda de 20 dólares, el derecho a juicio por jurado será preservado”; y hasta el nombramiento, en 1969, de Burguer como presidente de la Corte Suprema, se sostenía que el precepto requería veredicto unánime de un jurado de doce miembros, a menos que las partes convinieran en otra cosa. El nuevo presidente de la Corte Suprema hizo declaraciones públicas cuestionando esa posición, así que muchas Cortes de Distrito adoptaron reglas adicionales limitando el número de jurados civiles hasta a seis. Su derecho a hacerlo fue sostenido en *Colegrove v. Battin*, 413 U. S. 149 (1973). El último mes (agosto) el presidente de la Asociación Americana de la Barra propuso que se abolieran los jurados civiles. Hacer esto en las Cortes Federales requeriría una enmienda formal a la Constitución.

Los juicios penales sin jurado, excepto por delitos sin importancia, se desarrollaron más lentamente. En un estudio que hice para la *American Political Science Review* en 1931, encontré sólo once Estados que permitían al acusado de un delito grave desechar un jurado. Como la Constitución federal establece que “el juicio por cualquier crimen será por jurado”, casi nunca se permitió la renuncia al jurado en las Cortes Federales hasta que en 1930 la Suprema Corte estimó que podía ser permisible. Sostuvo una renuncia en *Adams v. United States*, 317 U. S. 269 (1944); pero estableció en las Reglas Federales al Procedimiento Penal (1946) la regla 23 (a), según la cual debe ser “con aprobación de la Corte y el consentimiento del gobierno”. Los otros Estados siguieron este lineamiento, generalmente sin exigir el consentimiento del fiscal público; y hoy la mayoría de los casos penales se juzgan sin jurado. El observador casual no notará esto, ya que los juicios que atraen la atención del público y que son extensamente comentados en la prensa, son por jurado.

Pocos Estados requieren jurados de doce miembros y sólo para casos capitales, para otros delitos reducen el número a seis u ocho. Esto no produjo problema constitucional federal hasta que la Corte Suprema, en *Duncan v. Louisiana*, 391 U. S. 145 (1968), reinterpretó la Decimocuarta Enmienda para hacer aplicable la garantía federal a los Estados. La Constitución anotada, publicada por el Senado, en 1963, estableció inequívocamente que “un jurado debe consistir de doce miembros, no más y no menos: . . . y el veredicto debe ser unánime”; pero en *Williams v. Florida*, 399 U. S. 78 (1970) la Corte concluyó que las deci-

siones anteriores eran erróneas y que lo único que es necesario es que el jurado "sea lo suficientemente numeroso como para propiciar la deliberación en grupo, libre de intentos externos de intimidación, y para proporcionar una posibilidad justa de obtener un grupo representativo de la comunidad". Concluyó que un jurado de seis miembros llena este requisito, aun para un delito punible con prisión perpetua; y, en *Johson v. Louisiana*, 406 U. S. 356 (1972), sostuvo un veredicto de condena por nueve a tres en tal caso. ¿Qué votación se requerirá con un jurado menos numeroso?, aún está abierta a discusión.

Siempre ha sido la práctica tramitar los delitos sin importancia sin jurado, bajo la teoría de que no constituyen "crímenes" en el sentido que a esta palabra da la Constitución; pero no hay una norma que especifique claramente que tan severa debe ser una pena para que se considere que no es menor. En 1964 el Congreso estableció que los magistrados de las Cortes de Distrito pueden tramitar por procedimiento sumario (sin jurado), cualquier delito para el cual la pena no exceda de seis meses de prisión; y esto fue sostenido en *Cheff v. Schnackenberg*, 384, U. S. 373 (1966). En *Baldwin v. New York*, 399 U. S. 66 (1970), se sostuvo que ésta es la sentencia máxima posible.

Las Cortes siempre han defendido su derecho a castigar como contumacia criminal, sin un juicio por jurado, violaciones a sus órdenes. La Corte Suprema ha cuestionado a menudo la autoridad del Congreso para establecer un juicio de jurados en casos de contumacia, porque es una interferencia con la independencia de las Cortes. Pero los casos citados arriba sostienen que el proceso por contumacia criminal constituye un juicio penal y está sujeto a las mismas reglas. Por supuesto, si la prisión es para forzar a la persona reclitrante a cumplir con la orden de la Corte y prevé su libertad a condición de que cumpla con ella, constituye más bien contumacia civil que penal, y la garantía de juicio con jurado no es aplicable.

Auxilio legal. Las numerosas asociaciones de ayuda legal fundadas en el siglo XIX se relacionaron principalmente con el litigio civil, y sólo gradualmente expandieron su acción a incluir la defensa de las personas pobres acusadas de delitos. En 1911 se reunieron en una Asociación Nacional de Organizaciones de Ayuda Legal (ahora Asociación Nacional de Ayuda Legal y Defensores) y obtuvieron el apoyo de las barras locales de abogados para su trabajo. Muchos gobiernos de ciudades y condados crearon la nueva Oficina del Defensor Público. La de Los Ángeles, por ejemplo, es una de las oficinas más grandes en el Estado, con un excelente personal de expertos bien pagados. Para 1937 todos, excepto una media docena de Estados, estaban proporcionando auxilio a los indigentes acusados de delitos graves, y el abogado general escribió a todos los abogados de Estados Unidos, pidiéndoles urgir a todas las Cortes Federales que aún no hubieran seguido esta regla, a adoptarla. Al año siguiente la Corte Suprema hizo esta regla obligatoria para todas las Cortes Federales, y, en 1964 el Congreso

estableció no sólo que debían pagarse los servicios del defensor nombrado, sino que también debía ser reembolsado por los gastos de investigación "necesarios para una defensa adecuada" de un indigente.

Mientras tanto, en una serie de decisiones iniciada en 1932, la Corte Suprema ha declarado que el derecho a asesoría en una Corte Estatal está garantizada por la Decimocuarta Enmienda. Esto se aplica a todas las fases del juicio y a cualquier apelación subsecuente, y también a las audiencias previas al juicio y al interrogatorio policíaco. En *Argersinger v. Hamlin*, 407 U. S. 25, 37, (1972), resumió la nueva regla: "en ausencia de una renuncia inteligente y con conocimiento, nadie puede ser puesto en prisión por ningún delito sea clasificado como delito menor, delito de menor cuantía o felonía, a menos que sea representado por un asesor en su juicio". Así, los rezagados han sido forzados a ponerse al nivel de los otros Estados y Cortes Federales.

En los últimos veinte años se ha notado un nuevo acontecimiento apoyado públicamente por firmas legales de interés públicos. Éstas aceptan sólo casos de interés general al público, tales como fraude al consumidor o la violación a los reglamentos de seguridad ambiental. Si aceptan el caso, pagan todos los gastos del litigio. Normalmente recuperan la mayor parte del costo, si ganan, como costos del juicio a cargo de los acusados. Muchas veces los litigios son contra agencias gubernamentales, tales como una oficina escolar, por ignorar los reglamentos estatales contra el *smog*.

Apelación penal. Aunque el Congreso no autorizó apelaciones en casos penales federales hasta 1889, muchos Estados lo hicieron antes de esa fecha, así que el siglo xx se inició con el bien establecido derecho de un reo convicto a apelar sobre la base de que la ley había sido mal aplicada en su caso. Desde el principio fue uniformemente aceptado que si la condena se desechaba, el caso podía ser reenviado para un nuevo juicio, excepto si estaba claro que el reo no podía haber cometido ningún delito. El problema que al respecto iba a preocupar más adelante a las cortes inglesas nunca fue un problema en los Estados Unidos.

Hasta años recientes hubo pocas apelaciones penales contra Cortes Estatales ante la Corte Suprema, dado que no había limitaciones federales sobre los Estados en el campo de la ley penal, salvo las esenciales de que ningún Estado puede punir actos autorizados por leyes nacionales válidas o relacionados con materias sujetas sólo a control nacional. Esto ha cambiado completamente durante los últimos treinta años, porque la Corte ha sostenido sentencia tras sentencia que la Ley Federal de Derechos es aplicable a los Estados a través de la Decimocuarta Enmienda. Hoy las apelaciones penales contra las Cortes Estatales constituyen una gran parte de su agenda.

Una de las limitaciones que se han hecho aplicables a los Estados es la garantía como un segundo juicio por el mismo delito. Como está redactada por la Suprema Corte, prohíbe las apelaciones del gobierno contra las absoluciones,

y ha puesto fin a experimentos con tales apelaciones en una media docena de Estados.

Un cambio fundamental en la naturaleza del mandato de *habeas corpus* ha introducido otro nuevo rasgo: de hecho las Cortes Federales se han convertido en Cortes de Apelación para revisar las decisiones de las Cortes Estatales y contra los funcionarios estatales ejecutores de la ley en casos penales. En Inglaterra el mandato, como se aplica a los tribunales, sólo cuestiona la jurisdicción de la Corte sobre la persona del acusado y el delito que se le atribuye. Este fue su ámbito en Estados Unidos por ciento cuarenta años. Como la Corte explicó en *Andrews v. Sawrtz* 156 U. S. 272, 276 (1895): “Cuando una Corte Estatal ha emprendido el juicio de un caso penal, bajo un estatuto que no repugne a la Constitución. . ., el simple error en la prosecución del juicio no da base a la jurisdicción en una corte de Estados Unidos para revisar el proceso bajo el mandato del *habeas corpus*”. Pero durante los años treinta y los cuarenta la Corte rehizo el mandato ampliándolo hasta incluir no sólo un examen del juicio mismo, sino la conducta de los funcionarios encargados de la ejecución de la ley estatal, tanto antes como durante el juicio. Pronto añadió que si una reclamación constitucional sobre la resolución se refiere a problemas de hecho impugnados, la Corte Federal debe celebrar una audiencia de evidencia para resolverlos, si el solicitante no recibió una audiencia justa y total sobre esos problemas durante el juicio o en una revisión posterior a la audiencia.

Las Cortes Federales han sido literalmente inundadas con tales peticiones, muchas relacionadas con juicios celebrados veinte o treinta años antes, dado que no hay límite de tiempo en el mandato, ni sobre el número de veces que puede ser solicitado. El presidente de la Corte Suprema de Justicia, Burger, ha expresado abiertamente su disgusto por la reglamentación actual, como lo han hecho algunos de sus nuevos colegas. Un proceso restrictivo puede por lo tanto anticiparse, y parece que ya ha dado comienzo.

14. *Reinterpretación de la Decimocuarta Enmienda*

Igual Protección de las leyes. Esta enmienda fue adoptada en un principio para proteger los derechos de los esclavos recién liberados, y en 1873 la Corte Suprema declaró: “Dudamos mucho si de cualquier acción de un Estado, no dirigida con intención de discriminar a los negros como una clase o con motivo de su raza, puede sostenerse que entra dentro del alcance de esta norma (la de protección igual)”. Su valor para los negros se diluyó al interpretar que la segregación racial en transportes, educación, teatros y otros servicios públicos no constituían negaciones prohibidas al tratamiento igual, y el artículo no fue de importancia hasta que revivió en los años cuarenta y cincuenta.

Los negros participaron en este resurgimiento. La Corte empleó este precepto para prohibir la segregación en la educación y también en el uso de instalaciones públicas, y aun para prohibir la ejecución estatal de contratos privados de no vender propiedad raíz a miembros de grupos minoritarios designados. Mujeres, extranjeros, hijos ilegítimos y nuevos residentes de un Estado, todos han encontrado apoyo en las Cortes a sus exigencias de tratamiento equitativo. El acontecimiento más relevante fue descrito con anterioridad (una persona, un voto), cuando este precepto fue la base principal para las disposiciones que forzaron a los Estados a reorganizar completamente la base de representación en sus cuerpos legislativos. Aunque esta reforma, que constituye el cambio más fundamental en nuestra estructura de gobierno desde 1789, estaba muy atrasada, es desconcertante constatar que dependemos de la judicatura para realizarla, y que fue hecha con base en normas que nunca, de acuerdo con las intenciones de quienes las redactaron, hubieran tenido ese efecto.

Debido proceso de derecho. Este precepto fue ignorado por mucho tiempo, considerado como sin importancia en los primeros casos de interpretación de la Decimocuarta Enmienda; pero en los últimos años del siglo XIX fue utilizado como una garantía de libertad contra la reglamentación del gobierno en el desarrollo de los asuntos privados, particularmente en relación con negocios. Nuestras legislaturas, viendo la necesidad de reformas, estaban pasando leyes para proteger a los trabajadores de la explotación de sus patrones, y a los usuarios de la explotación de los ferrocarriles y otras instalaciones públicas. Las Cortes, desempeñando un papel puramente negativo, se dieron a la tarea de preservar un mercado no reglamentado, anulando los preceptos que regulaban las horas de trabajo, los métodos para computar los salarios, los salarios mínimos, e insistiendo sobre fórmulas que hacían la regulación de tarifas ineficaz. Dos serios ataques a las Cortes, dirigidos por el expresidente Teodoro Roosevelt en 1912 y por el presidente Franklin D. Roosevelt en los años treinta, ocasionaron que los jueces revisaran su planteamiento, y “debido proceso económico” se ha oído rara vez desde entonces.

El nuevo papel de las Cortes, que se inició en los años veinte —la muerte de lo viejo y el surgimiento de lo nuevo así se confunden—, ha consistido en dirigir la reforma en vez de entorpecerla. En gran parte se ha cumplido a través de interpretar *debido proceso* como una garantía de todos los derechos “fundamentales”, que en principio la Corte Suprema ahora encuentra en gran parte (pero no exclusivamente) en la mayoría (pero no todos) los preceptos de la Ley Federal de Derechos, que así se hace obligatoria para los Estados. Al mismo tiempo, esas normas han sido reinterpretadas para adecuarlas a las teorías modernas de la justicia. Los dos acontecimientos son parte esencial de un solo movimiento, que se inició con los casos que sostenían que *debido proceso* incluía la libertad de expresión garantizada por la Primera Enmienda. Las primeras decisiones

daban pocos indicios del resultado final, en tanto se relacionaban con libertad de debate político. El resultado ha sido frustrar la mayor parte de los esfuerzos de los Estados por limitar la pornografía, sea impresa o en los escenarios, y proteger las huelgas pacíficas en disputas laborales, y aun en propiedad privada. Los cambios han cerrado así el círculo, ya que el siglo se inició con las Cortes haciendo su mayor esfuerzo para frenar las huelgas.

En los años cuarenta, la Corte Suprema empezó a incorporar en el *proceso debido* las garantías relacionadas con procedimientos penales, y en los sesenta, estaba bastante bien consumado. La única norma específicamente omitida es la que requiere autos de acusación formulados por el gran jurado de acusación. La mayoría de los Estados, como Inglaterra, han concluido que las audiencias preliminares ante un juez son no sólo más eficientes, sino que dan mejor protección al acusado; y la Corte no ha mostrado inclinación a resistir esta corriente sólo porque el gran jurado se consideraba fundamental en el siglo XVIII.

En los años cincuenta y sesenta se notó también una gran expansión en los límites impuestos por la Corte a las prácticas policíacas, especialmente a las relacionadas con la búsqueda de evidencia y la interrogación e identificación de sospechosos. Los cambios a menudo eran tan repentinos y totales, que no era posible para la policía anticiparse a ellos. Podía seguir la última decisión de la Corte sólo para que una interpretación posterior hiciera inadmisibles la evidencia, o una condena segura fuera revocada en la apelación o a través del *habeas corpus*.

Regla de exclusión. Al iniciarse el siglo, la regla era que la manera en que la evidencia fuera obtenida era irrelevante en relación con su admisibilidad, a menos que hubiera razón para sospechar de su valor. Una confesión obtenida por amenazas o promesas no era admisible; una voluntariamente hecha, aun a personas que no deberían interrogar al sospechoso era admisible. Los documentos y artículos secuestrados en el curso de una investigación ilegal, o huellas digitales tomadas sin cumplir con todos los requisitos legales eran admisibles, dado que esos defectos no cambiaban los hechos físicos. Pero en 1914 la Corte estableció una nueva regla para procedimientos federales: la evidencia obtenida por medio de una investigación ilegal o a través de indicios obtenidos de ese modo, no puede ser utilizada. En 1961 esta regla se hizo aplicable a los procesos estatales también. Mientras tanto la Corte había desarrollado una nueva regla para el interrogatorio policíaco: ninguna confesión, aun voluntaria, o aun confirmada como cierta —por ejemplo encontrando el arma empleada para el asesinato con huellas del sospechoso y en el lugar señalado por él— es admisible si se obtuvo durante un periodo de detención ilegal o a través de procedimientos de interrogación ilegales. Aun el arma instrumento del asesinato es inadmisibles porque fue hallada a través del uso de indicios obtenidos ilegalmente.

Los ingleses lucharon contra el mismo problema, pero lo solucionaron de dife-

rente forma. El jefe de la Policía de Birmingham escribió al lord presidente de la Corte Suprema, pidiéndole consejo porque un juez había censurado a un miembro de su fuerza por haber amonestado a un prisionero antes de interrogarlo, mientras que otro había censurado a un policía por omitir hacerlo así. Los jueces del Tribunal del Rey consideraron el asunto, y en 1912 enviaron al jefe de policía un conjunto de instrucciones que seguir para interrogar a los sospechosos. Conocidas como las Reglas de los Jueces fueron reformadas en 1918 y 1964, y son muy claras y específicas. Cada policía inglés lleva un ejemplar y constantemente se refiere a él.

Estas reglas no tienen carácter de ley, y la prueba de admisibilidad es aun si la declaración fue voluntaria. Sin embargo, un juez inglés tiene poder discrecional, no revisable en apelación, para excluir la evidencia porque estime que su admisión sería injusta o contraria a la política pública; y cada policía sabe que dejar de seguir las reglas puede significar que las respuestas no serán admitidas.

Por supuesto, tanto el policía inglés como el estadounidense pueden ser demandados por daños por la parte cuyos derechos han sido violados por el interrogatorio o la investigación ilegales. La Ley de Policía inglesa de 1964 hace una mejora: El pleito puede seguirse contra el jefe de policía como si él fuera el patrón, y la autoridad de la policía local debe indemnizar al jefe de policía por cualquier daño o costo que pueda ser obligado a pagar. Uno se pregunta si los ingleses no han encontrado la mejor solución.

Efecto probable de las nuevas reglas. La legislación mira hacia el futuro. Las decisiones judiciales normalmente ven hacia el pasado, porque normalmente aplican la ley como estaba en el momento en el que los hechos se realizaron. Hasta 1965, cada decisión de la Corte Suprema en una materia constitucional ha tenido efecto retroactivo dentro de la extensión posible de los límites de la doctrina de *res judicata*. Aunque esto era bastante satisfactorio cuando la revisión posterior a la condena era posible sólo a través de apelación inmediata, el *habeas corpus* no reconoce ni la *res judicata* ni límite de tiempo. En vista del rápido paso de los cambios constitucionales, el juez Harlan sugirió en 1963 que:

Cuando la Corte es obligada a cambiar reglas bien establecidas que rigen el proceso penal estatal..., la interrogante de si los Estados están obligados constitucionalmente a aplicar las nuevas reglas retroactivamente, lo que puede requerir la reapertura de casos desde hace largo tiempo finalmente juzgados de acuerdo con las decisiones de la Corte entonces aplicables, debe decidirse... (libre de) la ficción de que la ley ahora enunciada ha sido siempre la ley.

Dos años después la Corte anunció que la "constitución ni prohíbe ni exige el efecto retroactivo", y que la opción debe depender de la naturaleza y propósito de la garantía y de la nueva regla.

En la práctica, la Corte ha continuado dando efecto retroactivo completo a las reglas que considera esenciales para impedir condenar a personas inocentes, mientras que si el propósito es simplemente proteger la privacidad del individuo o mejorar los niveles de la policía, como en el caso de nuevas reglas relacionadas con investigaciones, secuestros judiciales, arrestos, interrogatorio policíaco, o el uso de informes incriminatorios, se aplican sólo a actos que ocurran después de la publicación de la nueva regla. Aun aquí, la parte que presenta la prueba del caso obtiene que la nueva regla se aplique en su favor: la Corte explica que esto es necesario para inducirlo a iniciar la cuestión y permitir a la Corte decidirlo, sin recurrir a una opinión de asesoría, la cual insiste en no dar. Los que están interiorizados con el sistema austríaco de revisión judicial notarán lo similar que es esta nueva práctica a la adoptada en Austria en las Enmiendas de 1929. Aún las razones dadas por Hans Kelsen —el arquitecto del sistema austríaco— para este limitado efecto retroactivo son sorprendentemente similares a las aducidas por nuestra propia Corte. Ver su informe publicado en el *Annuaire de l'Institut de Droit Public* (París) para 1928.

Aunque esta nueva regla de operación probable fue desarrollada en casos relacionados con procedimientos penales, se ha convertido en una alternativa normal en todos los campos. En 1968 fue aplicada a la revocación de una interpretación anterior de la Ley Federal de Comunicaciones, en 1969 a una nueva interpretación de las Reglas de Procedimiento Penal de la propia Corte Suprema, y en 1971 a la interpretación de un estatuto federal que tenía el efecto de aplicar la ley estatal a accidentes en los aparejos para perforación de pozos petroleros en la plataforma continental, mientras que previamente se había aceptado —pero sin reglamentación por la Corte Suprema— que estaban regidos por la Ley Marítima. Ya no puede decirse, como una Corte unánime expresó en 1924: “El efecto de las decisiones subsecuentes no es hacer una nueva ley, sino sólo sostener que la ley siempre significa lo que la Corte ahora dice que significa. La Corte tiene el poder de interpretar una ley; pero no tiene el poder, por cambio en su interpretación, de fechar su paso como ley desde la fecha de su última decisión”. Esto es exactamente lo que ella y las numerosas Cortes Estatales, que han aceptado ya una práctica similar, ahora se sienten libres de hacer.

La nueva regla es un franco reconocimiento del papel legislativo desempeñado por nuestras cortes. También tiende a aumentar ese papel. Los jueces que hubieran titubeado en modificar una regla firmemente establecida si tuvieran que hacerlo retroactivamente, hoy se sienten mucho más libres para hacerlo. Por ejemplo, la doctrina normal ha sido que los gobiernos locales, cuando realizan funciones normales gubernamentales, no son responsables por los actos negligentes de sus empleados, mientras que cuando están comprometidos en funcio-

nes empresariales —como la operación de sistemas eléctricos o de suministro de aguas— son demandables como cualquier patrón privado. Esta inmunidad está siendo rápidamente abolida por estatuto, como lo es la inmunidad original de los Estados mismos y del gobierno nacional. Cansadas de esperar la acción de sus legislaturas, muchas Cortes Estatales han concedido indemnización por daños contra empresas municipales y condales; pero al hacerlo han establecido que las nuevas reglas no son aplicables a otros casos hasta transcurridos sesenta o noventa días. Esa dilación, han explicado, es necesaria para permitir a los gobiernos locales obtener seguros, pues de otro modo podrían enfrentar la ruina financiera por un solo accidente catastrófico. El 22 de marzo de 1971, la Corte Suprema de Colorado decidió tres casos sostenidos que el Estado mismo, así como sus empresas municipales y condales, eran responsables por los actos negligentes de sus empleados. Estableció que la nueva regla, excepto para los litigantes implicados, sólo se aplicaría a actos ocurridos después del 30 de enero de 1972. Este periodo de quince meses era necesario en su opinión, para permitir a la legislatura pasar la legislación necesaria para hacerla aplicable.

15. *Dos problemas del federalismo*

Leyes estatales uniformes. Dado que el comercio se está haciendo más y más nacional, mientras que en gran medida es regido por leyes estatales, se inició en los últimos años del siglo XIX un movimiento para patrocinar la promulgación de estatutos idénticos en los Estados. Apoyada por la Asociación Americana de la Barra, en 1892 se reunió una conferencia nacional de comisionados sobre leyes uniformes estatales y pronto se convirtió en una organización permanente, que se reúne anualmente para redactar propuestas de leyes uniformes. Muchas de ellas han sido ampliamente adoptadas, y su última propuesta, el Código Comercial Uniforme, ha sido promulgado en cada Estado; pero a menudo con enmiendas importantes.

Un proceso similar ha tenido éxito en Canadá porque la Corte Suprema canadiense es la corte de última instancia en cuestiones legales tanto del Dominio como de la Provincia. Las leyes uniformes provinciales son por tanto verdaderamente uniformes. En los Estados Unidos, cada Corte Suprema estatal tiene la última palabra en materia de leyes estatales, incluyendo la interpretación de sus leyes estatales uniformes. Por lo tanto, esas leyes son uniformes sólo de nombre. A menos que extendamos los poderes de nuestra Corte Suprema para que incluyan la interpretación de las leyes estatales, lo que parece improbable, la única solución satisfactoria será aumentar los poderes del Congreso. El profesor Dean, en la emisión de primavera del *Cornell Law Forum*, sugiere que en adición a la Ley Comercial debíamos hacer nacionales las leyes de familia —espe-

cialmente respecto a divorcio y mantenimiento de los hijos—, seguros, transportes y comunicaciones, fideicomisos y herencias. Es dudoso que lo hagamos, al menos durante algún tiempo.

Ayuda federal a los Estados. En el siglo XIX, la ayuda federal financiera generalmente adoptó la forma de concesiones de tierra a los Estados para ser vendida y que las ganancias se usaran para educación y mejoras internas. Para fines del siglo esta forma cedió el lugar a pagos en efectivo, cuya aceptación entrañaba cierto control federal sobre su uso. El total era aún pequeño, cerca de tres millones en 1902. Para 1974 esta cifra había crecido a más de 50 billones de dólares, y se había convertido en una de las principales fuentes de control federal. La adopción de la Decimosexta Enmienda (1913), al permitir al gobierno nacional obtener la mayor parte de sus recursos de un impuesto sobre el ingreso tal vez lo hizo inevitable. Los Estados tienen dificultades para obtener recursos, y los gobiernos locales, que dependen principalmente de impuestos sobre la propiedad, son los que tienen más dificultades.

Actualmente el Estado promedio obtiene más de una cuarta parte de sus recursos por subsidios federales, y dado que la mayor parte de éstos deben ser igualados por recursos estatales, el gobierno nacional tiene algún grado de control sobre un porcentaje mucho mayor del gasto estatal. Desde los años treinta el gobierno nacional también ha estado dando subsidios directamente a los gobiernos locales para proyectos tales como eliminación de barrios bajos, construcción de aeropuertos, transporte y defensa civil. Desgraciadamente, los Estados y sus gobiernos locales emprenden las obras para los que pueden obtener los mayores subsidios y no las que necesitan más. En 1972 el Congreso inauguró un plan para compartir una porción del rendimiento del impuesto sobre la renta con los Estados, sin ningún requisito en cuanto a su uso. Muchos tienen la esperanza de que este plan se amplíe y se haga permanente.

Traducción del original en inglés de:

Dolores Beatriz CHAPOY BONIFAZ