

PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE SANTO DOMINGO  
VOL. XIV

# CURSILLO DE DERECHO CONSTITUCIONAL AMERICANO COMPARADO

*Dictado en la Universidad de Santo Domingo  
del 26 de abril al 31 de mayo de 1941*

por el

**Dr. GORDON IRELAND**

Profesor de Leyes de la Portia Law School, Boston, Mass.,  
enviado por el gobierno de los Estados Unidos de Norte  
América a la República Dominicana, en virtud de la Con-  
vención para el fomento de las relaciones culturales  
en América, firmada en Buenos Aires.



**IMPRENTA MONTALVO**

Ciudad Trujillo, República Dominicana

1 9 4 1

**CURSILLO DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL  
AMERICANO COMPARADO**

32755

ENV, 2018

REPUBLICA ARGENTINA  
SECRETARÍA DE CULTURA

CONSTITUCIÓN DE  
DERECHO CONSTITUCIONAL  
AMERICANO COMPARADO

EDITADO POR  
EL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES  
Y ESTUDIOS SOCIALES Y POLÍTICOS

DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA  
Córdoba, 1984



32755-20

Inv. 2018 / MFF

SNOW  
FD-RV  
342  
I 65c  
C. 2

*Al Honorable Señor*

**Dr. D. MANUEL DE Js. TRONCOSO DE LA CONCHA**

**Catedrático en la Facultad de Derecho.**

**Ex-Rector de la Universidad.**

**Presidente de la República Dominicana.**

*Bajo cuya administración inició por primera vez sus activas operaciones este Intercambio de Profesorado, y quien honró por dos veces las Conferencias con su presencia, respetuosa y humildemente dedico este pequeño trabajo.*

G. I.



## PROLOGO

Las páginas siguientes reproducen, sustancialmente, el material de las seis conferencias dictadas en la Universidad de Santo Domingo en abril y mayo de 1941, de conformidad con las disposiciones de la Convención para el Fomento de las Relaciones Culturales Inter-Americanas, firmada en Buenos Aires el 25 de diciembre de 1936 por las veintiuna Repúblicas Americanas, y ratificada por la República Dominicana el 29 de septiembre de 1937. Bajo el patrocinio del ilustre Rector de la Universidad, Lic. Virgilio Díaz Ordóñez, y del eminente Decano de la Facultad de Derecho, Lic. Froilán Tavares hijo, y con la generosa asistencia de los catedráticos de la Facultad y de la Universidad, de jueces, abogados y otros profesionales de la capital, así como de los estudiantes de Derecho y otras personas relacionadas con la Universidad, y de público en general, se ha realizado un intento para presentar el tema de tal manera que mientras técnica e históricamente fuera acucioso y profundo, pudiera al mismo tiempo ser atractivo y de algún interés en sí mismo. En tanto haya sido obtenido este resultado, yo estoy sumamente reconocido al cariñoso concurso prestado por las autoridades universitarias y otros amigos. La versión española del trabajo se debe a los cuidadosos esfuerzos y fiel traducción del Lic. Jesús Galíndez, graduado en la Universidad de Madrid y actualmente Profesor en el Curso de Derecho Diplomático de

la Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, al que dedico en este momento mi más reconocido agradecimiento. Me aventuro a esperar que al menos algunas de las ideas así presentadas, puedan ser de valor para muchos dominicanos que llevan en su corazón el bienestar de su país, y que están en este momento considerando la revisión de su propia Constitución del 9 de junio de 1934. En el agradable período de mi residencia en esta capital, como Profesor de Intercambio, he llegado a conocer y respetar los principios y las prácticas de gran parte de la vida legal e intelectual de la ciudad; y si he sido capaz para inculcar, siquiera en pequeña parte, un nuevo y más profundo conocimiento de la correspondiente vida en los Estados Unidos, yo sería feliz al sentir que tal entendimiento pudiera conducir a una más estrecha relación y amistad entre nuestras dos Repúblicas, que es, a mi juicio, el verdadero propósito de la Convención de Intercambio.

**Gordon IRELAND**

Ciudad Trujillo, junio de 1941.



**Palabras de presentación del Dr. Gordon Ireland,  
por el Lic. Froilán Tavares hijo, Decano de la Facultad de  
Derecho de la Universidad de Santo Domingo.**

Con la venia del Señor Rector.

Señores:

En su afán nunca desmentido de figurar siempre entre los países que se han colocado en la vanguardia, no solamente de la adopción sino también de la cabal e inteligente ejecución de los acuerdos internacionales en que ha venido plasmándose la mutua cooperación entre los países americanos, el nuestro se apresuró prontamente, bajo el impulso siempre alerta del Generalísimo Dr. Rafael L. Trujillo Molina, Benefactor de la Patria, entonces Presidente de la República, a ratificar la convención suscrita en Buenos Aires el 23 de diciembre de 1936 para el fomento de las relaciones culturales interamericanas adoptada en la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz, en la que se acordó entre los signatarios el intercambio de profesores universitarios para dictar conferencias y explicar cursos regulares de estudios, o practicar investigaciones especiales, o de cualquier otro modo fomentar el buen entendimiento entre los países de América.

Es en ejecución de ese convenio internacional, que el Profesor Gordon Ireland ha sido designado por el Gobierno de los Estados Unidos de América para iniciar el presente ciclo de conferencias y disertaciones.

La personalidad de nuestro distinguido huésped no necesita ser motivo de comentario de ninguna clase, porque internacionalmente es bien conocido por su destacada actuación universitaria y por sus valiosas contribuciones a la cien-

cia del derecho. Basta recordar, en efecto, que nuestro ilustre visitante ha desempeñado, sucesivamente, cátedras de Derecho Latinoamericano, como profesor asociado, en la Universidad de Harvard, y de Derecho Civil y Latinoamericano en la Universidad del Estado de Luisiana; y que, asimismo, ha hecho a la ciencia importantes contribuciones, entre las cuales son de mencionar, principalmente: una relativa a las cuestiones de límites en los países de la América del Sur, y otra sobre el mismo tema acerca de los países de la América del Norte y del Caribe.

Una finalidad central y primordial vamos a obtener como resultado de la labor del Profesor Ireland: ella será una contribución esclarecida a la divulgación y a la reconsideración entre nosotros de numerosos temas aferentes a la ciencia del Derecho Comparado.

Sin duda de ninguna clase puede afirmarse en el momento actual que han pasado para siempre los tiempos en que los jurisconsultos de cada país se encerraban celosamente en el estrecho círculo del estudio de su propio derecho patrio, desdeñando todo cuanto provenía del exterior como innecesario, o repudiándolo como pernicioso.

Muy por el contrario, puede afirmarse hoy que la finalidad última y la tendencia predominante en el estudio de todos los derechos internos convergen en un afán esclarecido de amoldarse a los postulados fundamentales, aunque todavía en elaboración, de la ciencia del Derecho Comparado. Esta ciencia del Derecho Comparado, en efecto, de acuerdo con el parecer más generalizado de los técnicos que han descollado en su estudio de conjunto y en las investigaciones particulares de los temas que han examinado, consiste en el estudio, mediante el método comparativo, de los conceptos y reglas del derecho de dos o más sistemas jurídicos respecto de una materia dada. Y sus fines, por consiguiente, son, en primer término, el descubrir hasta dónde tienen un carácter fundamental las diferencias que puedan existir en esos sistemas, o, por el contrario, hasta dónde podría afirmarse que esas diferencias constituyen simples accidentes; en segundo lugar, la determinación de las causas básicas de esas diferencias y sus relaciones con la estructura fundamental de los

sistemas en que se manifiestan, y, por último, formarse opinión sobre sus méritos y dificultades respectivas, especialmente cuando se trata de reglas del derecho privado moderno, propiamente dicho, teniendo siempre en cuenta las particulares condiciones en que esas reglas están llamadas a funcionar en virtud de su propia naturaleza.

Si tales son las conclusiones que ahora prevalecen generalmente respecto de la necesidad del estudio del Derecho Comparado, y de sus finalidades, ello se debe primordialmente no a un movimiento consciente y progresivo emanado de los jurisconsultos, que podría hasta cierto punto ser artificial y estéril, sino, muy por el contrario, a la creciente y natural expansión del ideal de solidaridad y cooperación internacional, y, asimismo a la creencia que se arraiga más y más en los gobiernos y en los pueblos de que el aislamiento jurídico es un estado de cosas detestable desde el punto de vista de los intereses económicos de la nación.

De ahí la creciente importancia de los estudios de Derecho Comparado y de Derecho Internacional, y su inclusión en los programas universitarios en numerosos países como tema para estudios autónomos y con finalidad propia: en esto, nuestra Universidad de Santo Domingo no va detrás de otras instituciones similares, puesto que sus programas ofrecen a los estudiantes amplias posibilidades de abordar el estudio del Derecho Penal y del Derecho Civil comparados.

La Convención de Buenos Aires de 1936, al estimar que el intercambio de profesores, maestros y estudiantes americanos contribuirá a formar un mejor conocimiento y entendimiento entre los pueblos y de las instituciones de los países de América, si no expresamente, por lo menos implícitamente tiene la primordial tendencia, en lo que respecta a las disciplinas jurídicas, de buscar y extraer toda la utilidad posible de los estudios, por ahora casi siempre puramente monográficos y esporádicos de la ciencia del Derecho Comparado.

En esta ciencia, aún en formación, pero poseedora ya de postulados fundamentales, nuestro distinguido huésped es un maestro consumado, como lo es también en la sistemática general del Derecho y en la historia del Derecho, como indu-

dablemente vais a comprobarlo escuchando ésta y las próximas disertaciones con que va a deleitarnos. De esa labor del Profesor Gordon Ireland en esta Universidad resultará, indudablemente, citando las propias palabras finales de un notable estudio suyo dedicado hace tres años a la contemplación científica del sistema jurídico del estado de Luisiana, una armonía necesaria de los espíritus y una creciente cooperación entre los jueces, los abogados, las legislaturas y las administraciones.

Cedemos ahora la palabra al Profesor Gordon Ireland, a quien aguarda, impaciente, el auditorio aquí congregado.

## LA CONSTITUCION INGLESA

Cuando nosotros los americanos (y quiero comprender con este adjetivo a los habitantes de las veintiuna repúblicas americanas, del norte, del centro, del sur, y del Mar Caribe) hablamos de una Constitución, pensamos inmediatamente en un instrumento escrito, que enumera unos cuantos derechos y principios fundamentales que constituyen la guía para la restricción y dirección de las autoridades de una nación, y a la cual siempre deben conformarse. Debo recordarles, no obstante, que la más antigua y quizás la más grande y poderosa de todas las Constituciones históricas no está escrita en forma de un Código enumerado y recopilado.

Ustedes recordarán que la Constitución inglesa es, en verdad, no sólo la predecesora, sino más bien, en un sentido consciente y pertinente, la progenitora de todos los instrumentos similares modernos, ya que los edictos y decretos del Imperio Romano y de las potencias sucesivas de la Edad Media pueden apenas considerarse como promesas oportunas de un soberano, personal y absoluto, concedidas en tiempo bueno y de buen humor, sin ser compulsivas para sus sucesores y ni aun para sí mismo cuando cambiara de índole.

Desde el momento trascendental, allí bajo un roble en los campos de *Runnymede*, cuando los Barones arrebataron de su soberano, Juan sin Tierra, esa Carta Magna que tenía por objeto proteger en sus privilegios, propiedades y poder feudal a los grandes propietarios, y que fué aprovechada por el pueblo de una manera tan sorprendente para la aseveración, institución y protección de sus garantías personales y caros

derechos, la Constitución inglesa se ha compuesto de un cúmulo de reglas fragmentarias y de provisiones emanadas de las exigencias del momento. Durante estos siete siglos parece haber sido causa de orgullo para los ingleses de todas las clases, que sus derechos y privilegios fundamentales estén no menos seguros, por no encontrarse coleccionados en un documento explícito e inclusivo. Las reglas no están prescritas en ningún Código; pero están fijas, son seguras y accesibles cuando se presenta la ocasión de aplicarlas.

De esta situación constitucional resulta el rasgo interesante de que a ningún Rey, ni a otra autoridad ejecutiva ni administrativa, se confía el resguardo de las libertades populares en la vida del país, sino a los representantes del pueblo reunidos en el Parlamento. Es un tributo notable a la fe que profesa el electorado en la integridad de sus representantes y su confianza en la pureza del proceso de votación, que durante siete siglos ha sido una constumbre regular de los ingleses confiar la defensa de los principios más queridos y vitales de su democracia, en las manos de su siempre variable y sin embargo siempre constante Parlamento. Han sido muy escasos los abusos de esa confianza.

Ustedes recordarán que ninguna corte inglesa, baja o alta, tiene jurisdicción para poder juzgar como inconstitucional ninguna ley del Parlamento, ni aun dudar de su aplicación, en razón de cualquier otra disposición de una ley previa que se suponga ser contraria. Por supuesto, reglamentos o decretos del Poder Legislativo de cualquier unidad del Imperio, dada la variedad de prácticas y de grados de autonomía que se encuentran en la vasta complejidad que rinde homenaje a la Corona británica, pudieran ser repugnantes a alguna ley del Parlamento imperial, y por eso sufren modificación o derogación de aplicación en su caso ante el tribunal; pero entre dos leyes del Parlamento mismo, no hay criterio ni práctica por la cual una pueda ser juzgada superior a la otra; con excepción hecha de la categoría temporal, ya que la última siempre es la vigente. La ley de fecha más reciente, se declare así o no expresamente, echa a un lado necesariamente todas las provi-

siones anteriores que le sean contrarias. La aprobación del Rey, en casos normales en la actualidad, no es más que una formalidad arcaica, ya que es cosa de hace unos siglos, después que un Rey inglés osó rehusar su aprobación a una ley propuesta por su gobierno. Por tanto, cualquiera ley que trate de asuntos imperiales, principios generales, administrativos o judiciales, se convierte inmediatamente con su proclamación real en regla ineludible para todo el Imperio sobre la materia de que trate, y con el mismo alcance figura como una parte nueva, aunque pequeña, de la Constitución inglesa. Fija todos los derechos referentes a su objeto, ya sean substantivos, ya adjetivos, hasta que el Parlamento hable de nuevo. La acción y reacción de los tribunales en su consideración se restringe estrechamente a la interpretación de las palabras, en cuanto sean dudosas, por analogía a otros casos semejantes y más que todo, si se pueden encontrar, por sentencias judiciales previas, explicando las mismas frases en otros estatutos. Así sucede que algunas locuciones de uso frecuente logran recibir con el transcurso del tiempo, un sentido definitivo de origen antiguo, pero de aplicación corriente, adoptado por la usanza de los años, y para lo futuro, lo aceptan como lo que ha querido significar el Parlamento por el uso de tal o cual forma. A pesar de eso, en cualquier momento el Parlamento mismo puede expresamente cambiar esta significación por cualquier otra que pudiera seleccionar, limitada solamente por la posibilidad de encontrar palabras y giros en la lengua inglesa, suficientes para compeler la nueva interpretación. Precisamente, de este carácter estatutario especial de la Constitución inglesa surge su capacidad sorprendente de asimilar con prontitud las alteraciones aptas para ensanchar las condiciones sociales del mundo moderno. Al mismo tiempo del recelo extremo del pueblo inglés a adoptar innovaciones o hacer experimentos gubernativos, nace la continuidad y la estabilidad que constituyen el Imperio de hoy, tan igual en todos sus principios al de los siglos pasados, como sin duda alguna sería el de hoy familiar y regular para cualquiera de nosotros que lograra de alguna manera, transcurridos doscientos años,

echar atrás una mirada inquisitiva. Un siglo, en verdad, no es más que tres generaciones en la vida de un organismo que se renueva por sí mismo y queda continuamente consciente de sus propios fines.

Algunas invocaciones de dicho conservadurismo e inmutabilidad aparecen de cuando en cuando en casos corrientes que se muestran curiosos históricamente al que las observa con atención. Hace muchos años, en esa sección que hubiera sido intitulada "Poder Legislativo: Atribuciones", en una Constitución codificada y formulada, se escribía con palabras invisibles, pero elocuentes, la disposición de que, después de la lectura del discurso del trono, suministrado enteramente por sus ministros, en el ceremonial de la apertura de un Parlamento nuevo, el monarca no podía asistir ni tomar parte en una sesión de cualquiera de las dos Cámaras. Olvidando esta regla simple, y otras quizás de menos importancia, y en la creencia, con toda la arrogancia de los Estuardos, de que el pueblo inglés no estimaría el indefinido conglomerado que se llamaba la Constitución, digna de una lucha amarga, Carlos I intentó algunas violaciones a las prerrogativas parlamentarias con presión sobre los miembros principales; lo cual acabó por demostrarle cuán poco conocía el espíritu de sus súbditos y costarle la cabeza.

Fué sin duda de uno de los Borbones de la misma índole, o quizás de uno de sus predecesores semejantes, de quien primeramente cantó el poeta:

Rey que no face justicia,  
No es digno de gobernar...

Es interesante advertir que cuando se concertaron los abusos del absolutismo que dieron motivo a la Revolución de 1688, y el grupo traidor de malhechores fué eliminado, no se operó ninguna alteración fundamental en la forma de gobierno; así, pues, gran mayoría de los ciudadanos, no solamente quería llevar al trono a Carlos II, el propio hijo del Rey decapitado, sino que estaba más bien dispuesta a contar los años de su reinado empezando desde la fecha de la muerte de



su padre. El pueblo recuperó también el control del gobierno por medio de un Gabinete de ministros responsables ante el Parlamento, tal como había sido antes; y el pueblo confió en que sus ministros recordarían lo que había sucedido para asegurar que la nueva dinastía y sus consejeros tomarían en cuenta que realmente existía un poder para sustentar los principios constitucionales que sería prudente no afrontar.

Este mismo principio del Poder Legislativo de garantizar la libertad en todos sentidos contra la influencia del Rey, se demostró en un incidente reciente, de no mucha importancia por sí mismo, pero sí de interés histórico para la juventud que me escucha y para todo nuestro hemisferio. Me permito decir que probablemente son muy pocos los que entienden su verdadera significación en los momentos actuales, o que lo notaron cuando ocurrió. En el año 1939, cuando el Rey Jorge VI y la Reina Isabel visitaron el Canadá, su llegada a Ottawa, la capital del Dominio, coincidió con una sesión que celebraba el Parlamento. Era de lugar, naturalmente, rendir homenaje a los soberanos con una ceremonia digna de tan grandes personajes. Pero, ¿qué sucedió? Que los salones más fastuosos y más grandes de Ottawa eran los de las Cámaras Legislativas y éstas quisieron suspender sus sesiones a fin de utilizarlos para la recepción real. Pero los jefes protocolares del partido real, después de consultar leyes y precedentes, advirtieron al Rey que no debía entrar en los salones de las Cámaras Legislativas del Imperio cuando el Parlamento se hallara en período de sesiones, aun cuando no se estuviera celebrando ninguna de momento. Las autoridades canadienses reconocieron con lástima este principio de la ley inglesa y decidieron realizar la recepción en el vestíbulo del Capitolio, que está situado entre las dos Cámaras. En tal virtud, y en atención a las prescripciones de la ley, el Rey y la Reina se vieron imposibilitados de traspasar las puertas de las Cámaras, que observaban a un lado y a otro, obedeciendo así las órdenes de sus fieles vasallos. Los reporteros de los periódicos hicieron comentarios, naturalmente, acerca del lugar donde había tenido efecto la recepción, pero probablemente pocas

personas de las que leyeron la reseña han podido ver en el caso una pauta legal de la Constitución británica.

Hay otro ejemplo moderno de la vigencia de una vieja cláusula, casi olvidada, cuya aplicación es tan rara que no vale la pena de hacer comentarios extensos. Aunque no por acto afirmativo del Parlamento, pero sí por resolución del Consejo de Ministros, con el apoyo caluroso de la Iglesia y más tarde, al fin, por una opinión pública estimulada, se estableció nuevamente, pocos años ha, que el gobierno inglés tuviese facultad para intervenir en los problemas matrimoniales del Rey, por lo menos oponiendo su veto, con poder bastante para hacerle abdicar en caso de no acceder. Indudablemente ustedes hallarán otros muchos casos, si leen cuidadosamente la prensa cotidiana, relacionados con la actual guerra alemana. Para no cansarles, simplemente llevaré su atención hacia la cautela extrema con que, aun en estos momentos críticos de desesperación, el Parlamento interviene en los derechos individuales, tales como la inviolabilidad del hogar, que los ingleses llaman "su castillo", con motivo del oscurecimiento obligatorio; la libertad de residencia y de tránsito en lo que se refiere a las zonas prohibidas; la libertad de asambleas y de oratoria, que es quizás lo más preciado y querido de todo lo que contiene el "Bill of Rights", en lo que atañe a la supresión de actos peligrosos y traicioneros y la súplica, más bien que mandato, a los dominios y colonias, de adherirse a la defensa común de la madre patria. Esto demuestra el carácter elástico de la Constitución británica. Su adaptabilidad y su continuidad son los puntos más característicos y sobresalientes que hemos de tener presentes cuando pasemos a considerar la Constitución de los Estados Unidos.

## LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS

Un breve estudio de las causas y desarrollo de la Revolución de las Colonias Americanas contra la Gran Bretaña, es requisito imprescindible para la justa comprensión de los principales aspectos de los puntos legales y del desenvolvimiento de la Constitución de la nación que así surgió. Con el riesgo de cansarles haciéndoles una relación —no obstante ser corta— de algunos de los pasajes que ustedes quizás recuerden de sus estudios de la historia de América, creo conveniente hacer alusión a algunos puntos de interés que debemos tomar en consideración. Los colonizadores, como ustedes deben recordar, comenzaron por protestar en presencia de ciertos abusos del gobierno, que ellos consideraban como violaciones a los propios derechos del ciudadano inglés, cual que fuera la parte del mundo en que éste se hallara; esto es, o en la misma Inglaterra o en cualquiera de sus colonias. Por espacio de cien años hubo disputas con los gobernadores, y a veces con otros oficiales enviados por el Rey a sus colonias del Nuevo Mundo, quienes algunas veces —como solía suceder también en las colonias de España— se tornaban tiranos administradores, indiferentes con la justicia y deshonestos en los asuntos financieros, aunque esto rara vez sucedía en las colonias inglesas. Muchas veces, sin embargo, estas dificultades eran zanjadas destituyendo los oficiales en defecto o por la caída de sus patronos en el gobierno central de Londres. Los abusos provenientes de los políticos del mismo gobierno, adoptados generalmente con el fin de aumentar las entradas reales, comenzaron a tomar un carácter más serio. El Parlamento promulgó leyes que fijaban nuevos impuesto de diversas clases, que pesaban solamente sobre las colonias de América, que no tenían representación en el Parlamento. Estas leyes suscitaron numerosas protestas a los gobernado-

res y a los altos oficiales provinciales en casi todas las trece colonias; y algunas de las más grandes comisionaron diputaciones para exponer personalmente ante las Cámaras en Londres sus agravios y sus argumentos de justicia. La necesidad de mayores entradas públicas, combinada con la usual apatía para con la suerte del ciudadano que no tenía derecho al sufragio, y la obstinación del Rey Jorge, hacían imposible toda satisfacción. El informe del fracaso que se vieron obligados a traer los que habían sido comisionados ante el gobierno, dió motivo, poco tiempo después, al grito de: "No hay impuestos si no hay representación", lo que parece haber sido la primera señal de que existía una unidad sustancial entre las colonias. Se promovieron sucesivamente variás tentativas para hacer cumplir las odiosas leyes sobre impuestos, las cuales encontraron gran resistencia, que cada vez se hacía más severa. La determinación de los recaudadores tuvo que afrontar la rebeldía y las medidas defensivas tomadas por los colonizadores. En la mayor parte de las colonias se habían constituido Juntas de Correspondencia, las cuales, por medio del intercambio de noticias y planes, lograron estimular el sentimiento de resistencia en todas partes e influir sobre los tornadizos para que cambiasen de actitud y permanecieran en silencio. Con el número progresivo de tropas enviadas, especialmente a las ciudades más grandes y a los puertos, para imponer el cumplimiento de las leyes, se presentó en seguida el problema del alojamiento y debido al sistema que fué adoptado, que consistía en alojar pequeños grupos en las residencias familiares, se levantó un clamor de nuevas quejas contra los invasores. No pasó mucho tiempo sin que los cabecillas más conspicuos fueran arrestados, y como seguramente no era posible dar un fallo de convicción en el caso de que los acusados fueran juzgados en América, aun ante los jueces designados por el Rey, algunos de los gobernadores más enérgicos, apoyados por las autoridades militares, recibieron la idea de enviar a los acusados a Inglaterra para ser juzgados allí, so pretexto de que los cargos que se les imputaban comprendían crímenes tan serios que sólo podían ser juzgados

por la Corte del Banco Real de Londres. Las nuevas súplicas y protestas contra los abusos recientes, así como las anteriores, no tuvieron éxito y poco a poco los colonizadores se vieron compelidos a recurrir a la fuerza para proteger lo que ellos consideraban derechos inalienables y constitucionales de todos los súbditos ingleses. Así fué como empezó la lucha que luego se tornó en conflicto de armas. Es oportuno advertir que desde el primer momento los colonizadores querían subsanar ciertos abusos, muy especial y repetidamente definidos, cometidos por los oficiales del Rey, que no se atribuían a las leyes sino a su ejecución por parte de malos mandatarios. Es verdad que en esta etapa no pasó por la mente de la mayoría de los colonizadores ninguna idea de separarse de la madre patria. No tuvieron querellas con el Rey y ciertamente ninguna con el régimen monárquico, siempre que éste fuera ejercido de conformidad con las definiciones coloniales de los derechos constitucionales. Todavía nadie clamó por la independencia. Primeramente, y aun después del derramamiento de sangre, el único fin perseguido por los colonizadores era la anulación de las medidas ofensivas, la destitución de los oficiales indisciplinados y la promesa del Rey y del gobierno de que tales viles acontecimientos no se repetirían. Sólo cuando las autoridades militares tomaron a su cargo el mando y llegaron más allá de la supresión de la resistencia a la brutal e intolerable agresión contra los súbditos del mismo Rey, y la necia obstinación del gobierno encabezado por Lord North puso claramente a la vista de los colonizadores más leales la imposibilidad de esperar mejorías de parte del partido gobernante, fueron sustituidas las expresiones de leal sumisión por la desesperanza de compensación y la creciente demanda de una independencia absoluta. Este resultado comenzó a aparecer como la única causa digna del sacrificio y del sufrimiento que habían de sobrellevarse en el curso de la lucha amenazante. Leemos en el preámbulo de la declaración de independencia, del 4 de julio de 1776, en la narración de los pasos dados en el progreso del conflicto desde los primeros esfuerzos por vía de petición hasta la ruptura final, acusaciones de que el Rey

“nos había oprimido con contribuciones impuestas por un Parlamento ante el cual no habíamos tenido voz, que despóticamente había invadido nuestros hogares con sus tropas, e intentado llevar nuestros jefes, acusados de falsos cargos, a una prisión allende los mares”.

Cuando la larga campaña, a veces desesperada, terminó con la plena victoria de las colonias, las fracciones de la nación nueva, que habían estado unidas por el peligro común, comenzaron a disgregarse, debido a recelos económicos y personales. Hubo, durante algunos años, tales amenazas de anarquía, de amargas recriminaciones y odiosas disputas que estuvieron a punto de derrumbar hecha pedazos la estructura de libertad que precisamente había sido ganada a costa de sacrificios por el esfuerzo combinado de todos. Las cláusulas de los artículos de la Confederación que había sido adoptada en 1771 parecían ser poco rigurosas para poner coto a los desacuerdos existentes entre las trece unidades, las cuales diferían en su aspecto geográfico; en la moneda; en la propiedad, con los sistemas de grandes propietarios, agricultores modestos y pequeños arrendatarios; en el trabajo, con obreros independientes, patronato y esclavitud; en el comercio, con múltiples intereses, tales como la explotación de bosques, la construcción de buques, la industria algodonera, los cereales, el ganado y aun las defensas hechas en los grandes ríos, lagos, montañas y valles, contra los franceses y los ingleses del norte, los españoles del sudoeste, y los indios del norte, del sur y del oeste. De aquí que cuando el Congreso Continental se reunió en Filadelfia en 1783, se viera claramente que era necesario reforzar aquellas cláusulas con enmiendas que satisficieran efectivamente las necesidades de los distintos Estados. Una vez constituídos los Delegados, parecía que allí se desarrollaba, sin visibles demostraciones, la idea de realizar una revisión fundamental de los principios de la Unión. Unánimemente, al final de las sesiones, casi se puede asegurar que, quizás para asombro de los mismos Delegados como para sus respectivas comunidades, a las cuales debían rendir informe de sus actuaciones, los dichos artículos

habían sido completamente derogados y trazada una nueva Constitución para los Estados Unidos de América.

Por la paciencia y la imparcialidad serena de Washington como jefe, la sabiduría de Franklin, la intuición de Jefferson y los ardientes discursos y ensayos de Hamilton y Jay, una gran mayoría de los Delegados se había solidarizado en el afianzamiento de los principios de gobierno que figuraban en el documento. Habían afrontado la tarea hercúlea de crear una autoridad central lo suficientemente fuerte para dirigir con éxito los asuntos nacionales de vital interés y al mismo tiempo dejar a los Estados soberanos la dirección independiente de todos los asuntos que no estuvieran expresamente puestos en manos del poder federal, lo que era una condición imprescindible si bastantes de los Estados eran inducidos a aceptar el instrumento. No obstante los esfuerzos de los hombres principales, no lograron conseguir que los Delegados aceptaran e incluyeran una afirmación de los Derechos del Hombre, semejante a la declaración de principios que surgió de la Revolución Francesa. Por una parte, los grandes propietarios temían que tales expresiones constituyeran una promesa peligrosa de igualdad para el hombre común; mientras que por otra parte, los obreros y la clase media de las ciudades objetaban que tal declaración de ciertos privilegios y derechos específicos podía ser interpretada como indicio de que habían sido eludidos otros derechos no especificados. Los sustentantes de este último criterio entendían que el conjunto de poderes gubernativos siempre permanecería íntegro en el electorado que había autorizado originalmente a los Delegados a formular la Constitución, y que en cualquier momento dado podía hacerse nuevamente de sus atribuciones gubernativas. Cuando la Constitución fué sometida a ratificación, requiriendo la aprobación de por lo menos nueve de los Estados, se echó de ver en seguida que los centros más populosos en donde había mayoría de obreros y pequeños comerciantes no la ratificarían sin antes hacer algunos alegatos de derechos. Era necesario contar con estos Estados para alcanzar el número imprescindible, y las

legislaturas de los importantes Estados de Massachusetts y Nueva York impartieron su aprobación solamente después que los estadistas prominentes hicieron públicas promesas de que el primer Congreso de la Unión recibiría y consideraría las propuestas de los representantes de los Estados en cuestión para enmendar la Constitución en este sentido. De conformidad con este convenio fueron sometidas doce proposiciones que fueron aprobadas por el Primer Congreso, que tuvo lugar en la ciudad de Nueva York, en el mes de marzo de 1789. De estas doce proposiciones, diez fueron ratificadas por un número suficiente de Estados, y en fecha 15 de diciembre de 1791 entraron a formar parte de la Constitución. Estas diez enmiendas, conocidas con el nombre de "Bill of Rights", fueron adoptadas tan a seguidas de la aceptación de la misma Constitución, el 17 de septiembre de 1787, que a ésta casi siempre se alude como si hubieran estado incluídas originalmente en ella dichas enmiendas. El artículo 1º de estas enmiendas prescribe que:

El Congreso no dictará ninguna ley respecto del establecimiento de la religión, ni prohibiendo la libertad de culto, la libertad de prensa o de oratoria, o del derecho del pueblo a reunirse pacíficamente y a dirigir peticiones al gobierno.

Es oportuno advertir que las prohibiciones así establecidas pesan sobre el Congreso solamente; en otros términos, la enmienda sólo afecta al gobierno federal y no coacciona en ninguna manera las actuaciones de un Estado individual. Sin embargo, las Constituciones de muchos de los Estados tienen previsiones similares, que a su vez regulan las leyes y protegen a los ciudadanos de los Estados mismos.

Procederé ahora a analizar y comentar algunos de los puntos principales de la Constitución de los Estados Unidos, especialmente los que son de interés para las Constituciones de los países latinoamericanos, que luego pasaremos a considerar. Para comenzar tengo que hacer dos consideraciones: esta Constitución no es ejecutiva, esto es, que no tiene la fa-



cultad de una ley ejecutiva bajo la cual se encamina directamente un proceso o un acto criminal. Para que sus prescripciones sean efectivas, tienen que ser instauradas por un acto del Congreso que determine bajo qué circunstancias y con qué fines las partes privadas o las públicas han de actuar de conformidad con las previsiones constitucionales. Por ejemplo, la sección 8ª del art. 1º prevé que:

El Congreso tiene facultad.... para establecer.... leyes uniformes sobre las quiebras en todo el territorio de los Estados Unidos.

Sin embargo, hasta que el Congreso no votó esa ley, o después que abrogó la ley federal, como ha sucedido por tres ocasiones en la historia de la nación, no había poderes al amparo de los cuales las Cortes federales tuvieran jurisdicción en los procesos de quiebra; y durante ese tiempo pudo haber habido cualesquiera otras previsiones; en este caso las leyes referentés a insolvencias en los distintos Estados son competentes en la materia. La Constitución no es tampoco interpretativa. Esto es, que no contiene definición de palabras ni frases para la interpretación de su significado. Esto quiere decir que tiene que ser aplicada y sus prescripciones han de ser entendidas e interpretadas, lo mismo que cualquier otra ley a aplicar por las Cortes, con la única diferencia de que todas las demás provienen del Congreso, tribunales administrativos o cuerpos legislativos inferiores, mientras que la Constitución, de conformidad con las teorías norteamericanas a que ya hemos aludido, proviene de una fuente superior: el pueblo. Según el sistema de jurisprudencia anglosajón, se deduce que las sentencias de las Cortes y especialmente las de la Suprema Corte, constituyen la última determinación de lo que la Constitución quiere decir, contiene o exige. En éste sentido debe ser interpretada la frase del magistrado presidente HUGHES, que en ELMIRA, el 3 de mayo de 1907 dijo: "La Constitución es lo que los magistrados dicen que es". Insistiremos sobre este punto más tarde, cuando lleguemos a tratar de la inconstitucionalidad de las leyes.

El Preámbulo se basa tan directamente en la historia del desarrollo de los Estados hasta aquel momento, tal como acabamos de exponer rápidamente, y presenta en menos de sesenta palabras una indicación tan certera de los problemas pasados y de los propósitos futuros que tenían en su mente los próceres de la patria, que merece la pena de repetir las aquí:

Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, con el fin de formar una más perfecta unión, establecer la justicia, asegurar la tranquilidad doméstica, proveer a la defensa común, promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad para nosotros mismos y para nuestra posteridad, ordenamos y establecemos esta Constitución de los Estados Unidos de América.

Puede observarse que no se hace ninguna mención de la Divinidad. Algunas de las colonias habían sido fundadas por católicos, otras por varias sectas protestantes, y nuevas iglesias y creencias se habían desarrollado libremente desde entonces; y diferentes denominaciones estaban representadas en la misma Convención Constituyente. Se deseaba no chocar innecesariamente con ningún grupo, y tras alguna tentativa para bosquejar una o dos frases aceptables que inmediatamente provocaron oposición, se acordó enseguida no hacer ninguna referencia al Creador. Las cláusulas "establecer la justicia" y "proveer a la defensa común" encuentran una más pormenorizada y explícita ampliación más adelante en el cuerpo de la Constitución; pero el propósito de "promover el bienestar general" es tan vaga y no está referida a frases o secciones posteriores más específicas, excepto en lo relativo a la imposición de impuestos (art. I, secc. 8) que se ha tratado de usarlo para justificar acciones que no se encuentran sostenidas en ninguna otra parte. Unos abogados astutos que encuentran dificultades para sostener sus argumentos con otras disposiciones particulares, han urgido de cuando en cuando a la Suprema Corte para que estime que tal o cual

ley está dentro de la intención de dichas palabras del Preámbulo. La Corte, sin embargo, ha rechazado siempre la idea y ha declarado que el Preámbulo no tiene fuerza para otorgar privilegios o crear derechos adicionales a los que pueden justificarse por específicas disposiciones posteriores. Esto, ustedes lo recordarán, es contrario a la práctica usual en la jurisprudencia del Derecho Civil, especialmente del francés, en el cual el preámbulo y toda la parte explicativa de una ley, e inclusive sus antecedentes y discusiones en las Cámaras, pueden ser examinados por los tribunales si es necesario para ayudarles a determinar cuál puede ser la intención o el verdadero significado de un precepto ambiguo o de parte de él. En los últimos años, este intento de hacer del Preámbulo algo que se añada al cuerpo de la Constitución no se ha intentado tan frecuentemente; pero se sugirió en 1935, en relación con algo de la legislación del "New Deal", y de nuevo fué rechazado.

En primer lugar, es usual en las Constituciones decir algo acerca de la nación en general, quiénes la constituyen, cuál es su territorio, dar la descripción general de sus fronteras y de su subdivisión territorial en Estados, provincias, territorios o en cualquiera otra forma. La Constitución de los Estados Unidos no dice nada de la nación o del territorio, fronteras o subdivisión, lo que puede explicarse fácilmente si recordamos que cuando fué aprobada, las únicas fronteras ciertas y seguras eran las del Océano Atlántico por el este; por el norte y sur, las colonias inglesas, francesas y españolas tenían fronteras indeterminadas con los Estados independientes, de una forma que nos recuerda en cierto aspecto la primitiva situación de sudamérica; y por el oeste, la vasta extensión de las praderas y montañas se dilataba con propietarios desconocidos, sin límites, y en gran parte inexplorada. En cuanto a la ciudadanía, la Constitución dispone solamente (art. I, secc. 8) que el Congreso tendrá poder para establecer una regla uniforme de naturalización, y (art. I, secc. 9) que la inmigración o importación de tales personas como cualquiera de los Estados entonces existentes estuvieran dispuestos a

admitir, no sería prohibida por el Congreso antes de 1808, previendo una posible prohibición de importación de esclavos después de ese año, la cual, de haberse dictado prontamente, es probable que hubiera evitado la amargura y la desolación de la Guerra Civil. La admisión de nuevos Estados está prevista (art. IV, secc. 3) y se da al Congreso poder (ib) para disponer todas las reglas necesarias y las regulaciones relativas al territorio de los Estados Unidos. También estaba previsto que las reclamaciones en conflicto de algunas de las colonias originales para tener bajo su jurisdicción territorios como el lejano oeste o los Grandes Lagos, podían ser feliz y pacíficamente solucionadas por la cesión por parte de todos los reclamantes de sus supuestos derechos al gobierno federal. Se daba poder al Congreso (art. I, secc. 8) para ejercer una legislación exclusiva sobre el Distrito (no mayor de 10 millas cuadradas) que por cesión de los Estados particulares y aceptación del Congreso pudiera llegar a ser el asiento del gobierno de los Estados Unidos. Esto se refiere a una parcela cuadrada de terreno a orillas del río Potomac, cedida por los Estados de Maryland y Virginia, aunque la parte sur del río cedida por Virginia fué después devuelta. El resto ha constituido desde 1790 el actual Distrito de Columbia, que está malamente gobernado por el Congreso, actuando como un cuerpo legislativo local, y en el cual sus habitantes no tienen voto, ni local ni nacional, aunque si ellos son habitantes temporales conservan la ciudadanía y correspondientes derechos en el Estado del cual proceden.

Además del "Bill of Rights", del cual ya hemos hablado, y que está constituido por las diez primeras enmiendas, y más especialmente por la primera, hay ciertas disposiciones en la Constitución misma que naturalmente pueden ser incluidas en esta clase de garantías personales. Tales, por ejemplo, las declaraciones (art. I, secc. 9) de que el privilegio del "Habeas corpus" no puede ser suspendido sino en casos de rebelión o invasión en que la seguridad pública lo exija, o que no serán aprobadas disposiciones de proscripción o leyes retroactivas. La provisión (ib) de que ningún título de nobleza será

otorgado por el Gobierno de los Estados Unidos, demostraba cuál era su opinión sobre el sistema de castas en Inglaterra y la determinación de que ningún brote de la misma encontrara asiento en la nueva nación. La exigencia de que ningún funcionario oficial aceptara, sin el consentimiento del Congreso, ningún presente, emolumento, oficio o título de ninguna clase, de Rey, Príncipe o Estado extranjero, iba dirigida a mantener un freno completo a los funcionarios que pudieran ser tentados por ofertas de recompensas no pecuniarias para ser más celosos en la defensa de otra nación que de la suya propia. Las tres prohibiciones, relativas a la proscripción, a las leyes retroactivas y a los títulos de nobleza, están repetidas (art. I, secc. 10) en términos expresamente aplicables a los Estados; lo que, según puedo recordar, el "Bill of Rights" en la enmienda I no hace. La provisión contra la suspensión del mandamiento de "Habeas corpus", no era tan importante que se aplicase a los Estados; desde entonces, de conformidad con el doble sistema judicial, cualquiera persona injustamente detenida en un Estado e incapaz de obtener un mandamiento de "Habeas corpus" en ese Estado, en razón de una suspensión temporal del derecho en el mismo, no obstante puede en todo caso pedir un mandamiento federal, y obtener una audiencia sobre la legitimidad de su detención ante un tribunal federal, aunque situado dentro de los límites del mismo Estado. También incluido algunas veces como garantía personal está el derecho de poseer propiedades en paz y seguridad, respecto al cual la Constitución originaria no hacía ninguna específica declaración; pero parte de la importante y turbulenta enmienda XIV (secc. 1) adoptada después de la Guerra Civil, ordena que ningún Estado puede privar a una persona de su propiedad sin un proceso legal; sobre lo cual, en el curso de más de 70 años, la Suprema Corte ha acostumbrado dar a entender muchas cosas que probablemente nunca fueron pensadas. La enmienda V requiere que una compensación sea pagada por cualquier propiedad privada expropiada por utilidad pública. Para evitar despertar innecesariamente algún temor por parte de los Estados, no se da expresamente un derecho de expro-

piación al gobierno federal, y una ley relativa a ella, debería ser soportada por los tribunales según el poder en blanco concedido al Congreso (art. I, secc. 8) para dictar todas las leyes necesarias y apropiadas para poner en ejecución todos los poderes otorgados por la Constitución al gobierno federal.

Las disposiciones constitucionales relativas al Poder Ejecutivo, con intermitente gravedad, han sido siempre motivo de muchas discusiones, popularizadas en los Estados Unidos y fuera de ellos. Las disposiciones originarias (art. II, secc. 1) son curiosas y un tanto complicadas, y parecen representar un esfuerzo para establecer un feliz término medio entre la elección por el voto de todo el pueblo, que, se pensó, podría difícilmente merecer confianza en tan importante materia, y el voto por Estados, que les daría el voto a cada uno por igual, sin tener en cuenta su población. Un grupo, llamado desde entonces Colegio de los Electores, igual al número total de senadores (siempre dos) y representantes (de conformidad con la población) a los cuales cada Estado tiene derecho, elegido cada cuatro años de la misma manera que la Legislatura del Estado, se reuniría en cada Estado y allí votaría por dos personas, una de las cuales por lo menos debía ser habitante de otro Estado. Los nombres de las personas así votadas, con los votos de cada una, eran enviados al Congreso que en sesión conjunta los abriría y contaría. Originariamente, la persona que tuviera mayor número de votos era declarada elegida para el cargo de Presidente; y la persona que la siguiera en mayor número de votos, como Vicepresidente. Entonces el candidato del partido que tuviera mayor número de votos en los Estados, llegaba a ser Presidente, como se había pensado; pero el candidato del partido opuesto, que ordinariamente recogía los votos de los restantes Estados, llegaba a ser Vicepresidente. Esto al principio colocaba al jefe opuesto al Presidente en el puesto inmediatamente inferior, y no sólo provocaba roces en todos los asuntos en los cuales el Vicepresidente ejercía algún poder, sino que aseguraba que si algo sucedía al Presidente, el sucesor por el resto de su período, pertenecería al partido de oposición que había sido derrotado

en las últimas elecciones presidenciales. Con el continuo desarrollo del sistema de dos partidos, estas anomalías se mostraban como especialmente indeseables e innecesarias, y por la enmienda XII, ratificada el 25 de septiembre de 1804, el sistema de votar los electores fué cambiado de manera que los electores de cada Estado votaban por dos personas; pero en distinta papeleta y con indicación del cargo para el que eran votados; y en la sesión del Congreso sólo eran contados los votos que aparecieran ser para el cargo de Presidente por un lado, y los votos que aparecieran ser para el cargo de Vicepresidente por el otro; y las personas que recibieran el mayor número de votos en cada caso, respectivamente, eran declaradas elegidas. Todos los partidos ahora en las elecciones nacionales, nombran personas para ambos cargos, Presidente y Vicepresidente, y se entiende que los electores elegidos en cada Estado votarán por los dos candidatos del partido al cual pertenezca el elector victorioso; pero no hay nada en la Constitución o en las leyes que les obligue a hacerlo. Los electores legalmente pueden votar por dos cualesquiera ciudadanos de nacimiento, los que deseen, mayores de 35 años, residentes por lo menos durante 14 años en los Estados Unidos, y uno de los cuales, por lo menos, no sea ciudadano del propio Estado del elector; y nada puede impedirles o trastornarles la elección. De hecho la selección del beneficiado con el más alto cargo de los Estados Unidos, quizás hoy día la más poderosa posición en el mundo, queda en último término encomendada a la fuerza de una costumbre política no escrita, que obliga a 531 ciudadanos sin sueldo a hacer lo que sólo están obligados a hacer por su honor. Se ha preguntado a veces qué forma de sanción política o social podría recaer sobre el elector que no votara por el candidato de su partido (como realmente dos estuvieron a punto de hacerlo en la temporal confusión de las sesiones en enero de 1941, aunque sus errores fueron prontamente corregidos). Parece hoy día que hay muy poca posibilidad de que la traición de un elector individual pueda afectar al resultado nacional, ya que desde 1876 no ha habido ninguna elección, en la cual la alteración

de los votos de un número de electores menor al total de los de un gran Estado pudiera significar un triunfo para un candidato diferente. La Constitución prevé (art. II, secc. 1) que el Presidente y el Vicepresidente ejercerán sus cargos por un término de cuatro años, y no se hace ninguna restricción para la posibilidad de una reelección de cualquiera de ellos o para la elegibilidad del Vicepresidente para el cargo de Presidente. Algunos de los primeros presidentes que completaron dos períodos electivos (como Washington, Jefferson, Madison, Monroe y Jackson) fueron invitados para un nuevo término; pero todos ellos declinaron el ser candidatos por una variedad de razones personales. Numerosos esfuerzos han sido hechos por los políticos de tiempo en tiempo, y muy especialmente en la campaña de 1940, contra el posterior nombramiento de un Presidente que concluye su segundo período, pretendiendo que la llamada "Tradicción anti-tercer período" había llegado a tener en los Estados Unidos la fuerza de una ley no escrita; pero los resultados, en la unánime propuesta y subsiguiente reelección abrumadora del Presidente F. D. Roosevelt, mostró que la supuesta tradición tenía muy poco peso sobre los votantes cuando más grandes problemas había en peligro. Desde 1940 no puede razonablemente suponerse que el tercer término pueda ser un problema en lo sucesivo. Se habló, desde luego, por parte de los disidentes en ambos partidos, del peligro que corría la democracia en los Estados Unidos de transformarse en una Monarquía o Dictadura, o en una perpetua dinastía reinante; pero el buen sentido del pueblo pareció tomar poco cuidado de tales temores, en tanto ellos estaban ciertos de que las papeletas que depositaran serían honestamente computadas y ellos saben que la administración nacional, mientras la Unión viva bajo la Constitución, debe presentarse ante el electorado para su aprobación cada cuatro años. Una más seria atención merece el sentimiento, entre las mejores clases de hombres de Estado de los Estados Unidos, de que tal como existe actualmente la Constitución, un Presidente poco firme en su primer período, con frecuencia se preocupa menos de dirigir imparcialmente los asuntos de la



nación entera que de montar una fuerte máquina partidaria que le asegure su segunda propuesta. Bajo la influencia de ejemplos especialmente aciagos, varias enmiendas constitucionales han sido propuestas a veces al Congreso para que eleve el término presidencial a seis años y haga al beneficiario inelegible para sucederse a sí mismo, o para ser Presidente de nuevo, o al Vicepresidente para ser elegido Presidente. Pero ha habido tan poco entusiasmo en favor de este cambio que tales propuestas, sin embargo, no han obtenido nunca la aprobación del Congreso. De hecho, en los últimos años, dos Vicepresidentes (Teodoro Roosevelt y Coolidge) que ascendieron a la Presidencia por muerte de sus predecesores en el cargo, han sido elegidos inmediatamente después para un período completo como Presidentes por derecho propio. La Constitución (art. II, secc. 1) concede al Congreso el poder de proveer por ley a la sucesión en el caso de remoción, muerte, renuncia o incapacidad al propio tiempo del Presidente y del Vicepresidente; y el Congreso ha dispuesto que el inacabado período será terminado por los Secretarios del Gabinete en aquel período, en el orden de la fundación de sus respectivos Departamentos, encabezados por el Secretario de Estado de Relaciones Exteriores; pero el caso nunca se ha presentado, aunque seis de los treinta y dos Presidentes han muerto en el ejercicio de su cargo. El Presidente tiene los poderes acostumbrados (art. II, secc. 2), como Comandante en Jefe del Ejército y de la Armada, para conceder gracias a los penados por ofensas contra los Estados Unidos; pero en relación con la confección de tratados y designación de embajadores, ministros, jueces y los demás funcionarios federales principales, necesita obtener el consentimiento del Senado; y más adelante (art. II, secc. 3) se especifica que el Presidente hará informes y recomendaciones al Congreso, y cuidará de que las leyes sean fielmente ejecutadas. En esta definición extremadamente vaga de los poderes y deberes del Presidente, es natural que las atribuciones del cargo varíen grandemente y en efecto han fluctuado desde una completa dominación práctica del gobierno por un Presidente fuerte, hasta casi una

parálisis del Ejecutivo y el gobierno por los funcionarios burocráticos de conformidad con reglas fijadas por el Congreso y la limitación de poderes que realiza la Suprema Corte, bajo Presidentes inseguros. El Presidente puede vetar cualquier ley aprobada por el Congreso; pero el Congreso puede dictar, y en el pasado frecuentemente lo ha hecho, una ley con la aprobación de los dos tercios de votantes de cada Cámara, por encima del veto. El Presidente nombra los Secretarios de los departamentos ejecutivos (ahora son diez en número) y se reúne con ellos como Gabinete, para informarse sobre el estado de sus departamentos y en general sobre la política y decisiones que afectan a la nación entera. Tales informes son meramente consultivos y no compulsorios. Se dice que el Presidente Lincoln, después de haber preparado su Proclama de Emancipación, liberando a los esclavos, la leyó a su Gabinete y les preguntó su opinión. Parece que todos, con excepción de él mismo, juzgaron el paso inaconsejable; después de lo cual el Presidente dijo: "Señores, la votación es 7 a 1 contra ella. La Proclama va a emitirse". Un Presidente comúnmente incluye en su Gabinete prominentes miembros de su partido que son expertos favorablemente conocidos por el público o que han rendido eficientes servicios al partido; pero en la presente crisis mundial, el Presidente Roosevelt, un demócrata, ha roto con los precedentes en este respecto, lo que él también hizo en otros casos, y ha agregado como Secretarios de la Guerra y de la Marina a dos prominentes republicanos, uno de los cuales anteriormente fué miembro del Gabinete bajo un Presidente republicano, y el otro un derrotado candidato republicano a la Presidencia. Estos representantes, que son los que más de cerca se aproximan a lo que ningún Presidente de los tiempos modernos ha hecho en orden a formar una coalición gubernativa, semejante a las que son bien conocidas en la Gran Bretaña, han sido amargamente condenados por los republicanos. Los Secretarios son responsables sólo ante el Presidente, y no ante el Congreso, que no les puede llamar a comparecer ante sí (excepto en el caso de acusación), y ante el cual no tienen tampoco el derecho de

comparecer. Ellos, sin embargo, comparecen con frecuencia en audiencia ante las Comisiones de cada Cámara, informando sobre materias que afectan a sus departamentos, sobre todo en los proyectos de consignaciones monetarias.

El Poder Legislativo está organizado en un Congreso bicameral; un Senado de dos miembros por cada Estado, o sea 96 en total, elegidos por seis años y renovados por tercios cada dos años; y la Cámara de Representantes, elegidos cada dos años y distribuidos entre los Estados de acuerdo con su población. Los miembros de la Cámara baja, originariamente 65, se han fijado ahora por una ley del Congreso en 435. Como cada censo decenal (el último fué levantado en 1940) demuestra un crecimiento de la población, el número de electores para cada distrito representativo aumenta automáticamente y el número total de plazas entre los Estados se redistribuye de conformidad con su respectivo aumento o decrecimiento de población.

La Cámara de Representantes es la única que tiene poder para acusar (art. I, sec. 2) al Presidente, Vicepresidente y a todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos. De acuerdo con los artículos votados por una mayoría de la Cámara baja, el Senado se reúne como Tribunal depurador; y cuando el Presidente es acusado (lo que sucedió una vez, aunque el resultado fué un descargo), el Presidente de la Suprema Corte preside. Varios jueces federales, especialmente en los últimos treinta años, han sido removidos o acusados y obligados a renunciar, después de haberse presentado cargos contra ellos. Un juicio de culpabilidad en estas acusaciones, ocasiona solamente la remoción del cargo y la descalificación para recibir ningún otro nuevo en los Estados Unidos; pero no implica proceso, convicción o sentencia si los actos del acusado no constituyen un crimen según la ley penal.

Sólo los miembros del Congreso pueden proponer leyes en sus respectivas Cámaras, aunque, desde luego, con frecuencia miembros de importantes Comisiones u otros dirigentes proponen medidas deseadas por el Presidente y el gobierno. Todos los acuerdos para obtener ingresos se exige que sean

iniciados en la Cámara de Representantes; interesante disposición que demuestra el deseo de conservar el poder de imponer tasas, tan estrechamente como sea posible, en los organismos más cercanos al pueblo.

Es casi una disposición universal la de que las leyes no sean retroactivas; y la limitación se aplica, en la mayoría de los países, no sólo a las leyes penales, como en los Estados Unidos (art. I, secs. 9, 10), sino también a las leyes relativas a las materias civiles. La discusión sobre lo que constituya una ley retroactiva, su interpretación y reglas para su aplicación, es una fértil materia en la jurisprudencia de la más alta Corte de cada país donde la misma esté autorizada para juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes. Sólo se necesita hacer notar aquí que en la América Latina la práctica usual es salvar la ley declarando sus efectos limitados a los casos o hechos ocurridos subsiguientemente a la fecha de su promulgación o comienzo de su vigencia.

El Poder Judicial en los Estados Unidos está investido (art. III, secc. 1) en una Suprema Corte y tantos tribunales inferiores como el Congreso pueda establecer de cuando en cuando. Todos los jueces federales son nombrados por el Presidente, con la aprobación del Senado, de por vida y conservando el cargo en tanto observen buena conducta; esto es, hasta ser removidos por una acusación, o estar convictos de un crimen que les haga incapaces para servir por más tiempo. El poder judicial del gobierno federal se extiende a todos los casos que sucedan bajo la Constitución o las leyes de los Estados Unidos, así como bajo los tratados; y a todas las controversias en las cuales los Estados Unidos son una parte, o entre dos o más Estados, entre un Estado y ciudadanos de otro, entre ciudadanos de diferentes Estados, y entre un Estado o sus ciudadanos con Estados o ciudadanos extranjeros. En su forma original, la Constitución también daba a los tribunales federales jurisdicción sobre los litigios seguidos contra un Estado por ciudadanos de otro Estado o de un país extranjero; pero después que la Suprema Corte confirmó un juicio contra un Estado (Georgia) en uno de los primeros casos que impli-

caba el pago de ciertas obligaciones estatales, un sentimiento de recelo o temor, más fuerte que el deseo abstracto de justicia, recorrió los Estados, y la enmienda XI, que fué adoptada el 8 de enero de 1798, quitó el poder a los tribunales federales para juzgar tales casos contra los Estados. El número de magistrados de la Suprema Corte no está indicado en la Constitución, sino que se dejó para ser determinado por una ley del Congreso. El número ha variado de 5 hasta 10, pero ha sido de 9 desde 1869. Cuando en 1934 y 1935 la mayoría de los más viejos magistrados, nombrados por su predecesor, atacaba la legislación del "New Deal" del Presidente Roosevelt, se propuso que el Congreso elevase el número de los magistrados, a fin de permitir el nombramiento de magistrados favorables a las nuevas teorías sociales. Una ola de resentimiento, dirigida por los abogados, recorrió el país, tanto que el propósito tuvo que ser abandonado, y el Presidente sufrió por algún tiempo probablemente la mayor pérdida del favor popular que jamás haya arrostrado. El Presidente, que durante sus primeros cuatro años en el cargo no tuvo ni una simple vacante que cubrir en la Corte, desde 1937 hasta ahora ha podido nombrar cinco nuevos miembros. Los tribunales inferiores, sujetos a su creación y abolición por el Congreso, han sido completados en los últimos años por un gran número de tribunales especiales administrativos y cuerpos semijudiciales, para conocer y decidir sobre toda clase de controversias bajo la nueva legislación, relativas al seguro del trabajo, ancianidad, paro forzoso, control de las bolsas y muchas otras materias semejantes que representan la nueva y creciente intervención del gobierno federal en la regulación de los negocios cotidianos. Cada uno de los avances en este camino, ha sido protestado por los abogados, por los grandes monopolios, por los hombres de negocios, en las grandes ciudades generalmente; y los opositores en teoría han sido casi siempre sinceros creyentes en la vieja doctrina de la santidad de los derechos de los Estados y en el derecho de cada uno a dirigir sus propios negocios, lo cual está bien manifiesto en la antigua máxima: "El gobierno gobierna mejor, si gobierna el mí-

nimo". Sin embargo, las nuevas leyes han ido haciéndose gradualmente más aceptables, a medida que fueron modificadas y simplificadas de acuerdo con las alteraciones que su práctica, en pocos años, ha mostrado ser deseables; y con la nueva composición reciente de la Suprema Corte, cada ley del "New Deal" se considera ahora constitucional. No es éste el lugar para extendernos en discusiones sobre las más interesantes cuestiones que plantea el poder, no dado expresamente por ninguna cláusula de la Constitución, sino construido y reclamado como necesario por los tribunales mismos, de declarar inconstitucionales las leyes; pero nosotros podemos simplemente hacer notar de paso que mientras entre el 1 de febrero de 1934 y el 1 de junio de 1936 la Suprema Corte rechazó trece leyes del Congreso, desde 1937 ninguna ley importante ha sido declarada inconstitucional.

Las elecciones federales son, desde luego, las únicas a las cuales se refiere la Constitución nacional (art. I, secs. 1 y 3, art. II, secc. 1) y aquéllas se refieren sólo a la provisión de los cargos de Representantes, Senadores, y Electores presidenciales, a los últimos de los cuales ya hemos aludido. La Cámara de Representantes completa, con sus 435 miembros, es elegida en una elección realizada en todos los puntos de los Estados Unidos continentales (excepto el Distrito de Columbia) el martes que sigue al primer lunes de noviembre de cada año par. Los senadores, cada uno de los cuales tiene un período de seis años, son removidos por tercios cada dos años, habiendo sido determinada la división original por la suerte, excepto que en ningún caso cambian al mismo tiempo los dos senadores de cualquier Estado por su período completo. Al principio (art. I, secc. 3) los senadores eran elegidos por la Legislatura de cada Estado; pero según fué pasando el tiempo este método resultó poco satisfactorio. Se vió que en los pequeños Estados, tales como Delaware, Maryland y Rhode Island, donde las Legislaturas están compuestas de un número relativamente pequeño de miembros, era posible, para los candidatos aspirantes que eran bastante ricos para comprar un número suficiente de votos, obtener su propia elección o por

lo menos evitar la de cualquiera otro candidato. Igualmente, en los grandes Estados, cada candidato rival con suficientes partidarios, tenía capacidad para estancar la elección, y así ocurrió en Estados como Michigan, New York y Pennsylvania, que a veces se encontraban sin su completa representación en el Senado de los Estados Unidos, por más de dos años; y los legisladores, mientras la contienda electoral duraba, eran incapaces para atender a los propios asuntos legislativos del Estado. Escándalos de esta suerte fueron particularmente frecuentes y ruidosos en los años que precedieron a 1910; y la opinión pública exigía un remedio. De acuerdo con ella, la Enmienda XVII a la Constitución fué aprobada el 31 de mayo de 1913, la cual disponía que los senadores serían elegidos directamente por el pueblo en cada Estado, por una elección general. Si una vacante ocurre en la Cámara de Representantes por muerte, renuncia o descalificación por convicción de un crimen, el Gobernador del Estado al cual representaba el último miembro debe convocar una elección especial en su distrito para llenar la vacante. Sin embargo, cuando su período esté a punto de expirar, o el Congreso no se reúna en sesiones regulares antes de la próxima elección general de noviembre, o no se espera que haya asuntos de importancia en el Congreso mientras persista la vacante, a veces el Gobernador no convoca la elección especial, para evitar a su Estado los gastos muy elevados de la misma. Cuando una vacante similar ocurre en el Senado, el Gobernador del Estado al cual el último senador pertenecía, está autorizado para llenar la vacante por un nombramiento directo en tanto que en la próxima elección general en el Estado, un nuevo senador, que puede o no ser el nombrado por el Gobernador, sea elegido para el resto del período. En cada Cámara, el nuevo beneficiario no conserva su puesto por más tiempo que el período sin expirar del miembro cuyo puesto ha recibido; de manera que la Cámara de Representantes entera es elegida de nuevo cada año par, y la división original por tercios del Senado para cada dos años, nunca cambia. En los últimos años ha venido a ser una costumbre,

cuando un miembro del Congreso muere en el cargo, elegir o nombrar a su viuda para completar su período; mas a pesar de ser esto algo honorífico, la costumbre parece ser de tipo remuneratorio, que ya había llegado a ser usual en tales casos que el Congreso votara a favor de la viuda una suma igual al salario que el marido hubiera recibido si hubiese vivido, y si ella devenga el salario como un miembro por derecho propio no se le otorga la doble gratificación. Después de la Guerra Civil, cuando el norte victorioso estaba intentando enérgicamente asegurar la actual igualdad de derechos de ciudadanía a los esclavos recientemente emancipados, la Enmienda XIV, aprobada el 28 de julio de 1868, dispuso (secc. 2) que cuando el derecho al voto en cualquier elección fuese negado en un Estado a cualquier habitante varón, mayor de 21 años, el número de miembros del Estado en la Cámara de Representantes sería reducido proporcionalmente; y la Enmienda XV aprobada el 30 de marzo de 1870, dispone (secc. 1) que el derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos al voto no sería negado o disminuído por la Unión o por cualquier Estado, a causa de la raza, el color o la anterior condición de esclavitud. En su determinación, no obstante, de no dejar a los negros, que sobrepasaban en número a los blancos, obtener el control en el gobierno del Estado, los hombres blancos de los Estados sudistas que habían sostenido la reciente rebelión, recurrieron al principio al Klu Klux Klan y a otras formas de terrorismo organizado para mantener a los negros lejos de las listas electorales. Más tarde, cuando las condiciones de la post-guerra se tranquilizaron algo, estos métodos de violencia perecieron y fueron reemplazados por más o menos hábiles subterfugios legales. Uno de los que obtuvieron mayor éxito y que fué encontrado al propio tiempo en todos los Estados sudistas, es el conocido con el nombre de "Cláusula de los Antepasados", la cual dispone que nadie sería elegible para el voto en cualquier elección en el Estado sin que pudiera probar que su abuelo ejercía la franquicia, requisito evidentemente imposible de llenar por los descendientes de los antiguos esclavos. No obstante que las elecciones para



Presidente, senadores y representantes son materias federales sobre las cuales la Suprema Corte tiene poder para decidir, y que varios intentos se habían hecho para llevar la "Cláusula de los Antepasados", y otras restricciones basadas en la educación o la propiedad, ante la Corte para obtener una decisión cabal, la Suprema Corte siempre ha rechazado dar una decisión definitiva, sabiendo que si declaraba inconstitucionales tales disposiciones que indudablemente lo eran, los Estados rehusarían ejecutar la decisión, y entonces resultaría un choque de autoridades, que sólo el uso de las tropas de la Unión para coaccionar a los Estados sudistas podría arreglar, temporalmente. Así, pues, con el conocimiento de todos, la Enmienda XV es despreciada y violada en cerca de una cuarta parte de los Estados de la Unión hoy día; igualmente la disposición para disminuir la representación no osa aprovecharla el Congreso, y los representantes sudistas cuentan para los fines de establecer tantos distritos como sea posible, con estos habitantes negros a los que después no se permite votar, una vez contados. Después que muchos Estados dieron a las mujeres el derecho al voto en las elecciones estatales, la Enmienda XIX, adoptada el 26 de agosto de 1920, hizo lo mismo con las elecciones federales y para los restantes Estados, y dispuso con palabras semejantes a las usadas en la Enmienda XV, que el derecho de los ciudadanos de la Unión al voto no sería negado ni disminuído por la Unión o por cualquier Estado, por causa del sexo. En su origen, la Constitución no decía nada acerca del día del año en que los términos presidencial y parlamentario comenzarían; pero dadas las primitivas condiciones de las carreteras cuando el primer Congreso se reunió, hubo que dejar transcurrir un tiempo suficiente después de las acostumbradas elecciones de noviembre para que sus miembros pudieran reunirse desde las más apartadas comarcas del país. El 4 de marzo fué, por tanto, señalado como la fecha de la primera inauguración, y su aniversario permanecía como el fin de la administración, cada cuatro años. Esto no sólo retardaba la toma de posesión del gobierno por la nueva administración que acababa de ser

elegida por el pueblo, en cuatro meses, sino que permitía a los senadores y representantes que se habían presentado a la reelección y habían sido derrotados, a los que se conoce en los Estados Unidos con el nombre de "Lame Ducks", continuar en el Congreso y legislar en el país después de haber sido repudiados. Para remediar esta situación de los asuntos, y no haciendo necesario las modernas condiciones de viaje tan largo intervalo entre la elección y su reunión, la Enmienda XX, aprobada el 6 de febrero de 1933, debida principalmente a los esfuerzos persistentes e incansables de un hombre, el senador Norris, de Nebraska, dispuso que el nuevo Congreso se reuniría el 3 de enero y que los términos de la Presidencia y de la Vicepresidencia comenzarían el 20 de enero del año siguiente a su elección.

La Constitución no dice nada con respecto a la educación, dejando esta materia, en todas sus ramas, al cuidado de los diferentes Estados. La Constitución dispone (art. VI) que ninguna condición religiosa será exigida como calificación para cualquier oficio o cargo público en los Estados Unidos, y la Enmienda I, como ya hemos visto, dispone que el Congreso no hará leyes relativas al establecimiento de una religión o a la prohibición de su libre ejercicio. Los Estados Unidos prometen (art. IV, secc. 4) garantizar a cualquier Estado de la Unión una forma republicana de gobierno; pero ninguna acción, según esta cláusula, ha sido nunca intentada o invocada y hasta ahora no ha sido necesario determinar con certeza cuál es el sentido de esta disposición.

Las Enmiendas a la Constitución (art. V) son propuestas por el Congreso con el voto favorable de los dos tercios de cada Cámara; o si las legislaturas de dos tercios de los Estados lo requieren, el Congreso convocará una Convención para proponer enmiendas. El último método nunca se ha usado. En cada caso, las enmiendas propuestas son sometidas a la legislatura de cada Estado o a una Convención especial convocada en cada Estado, según determine el Congreso; y cuando son ratificadas en la forma requerida por las tres cuartas partes de los Estados, llegan a ser parte de la Constitución y

se incorporan a la misma. El Congreso puede disponer, y así lo hizo al proponer las Enmiendas XVIII y XX, que la ratificación para ser efectiva debe tener efecto en el espacio de un plazo determinado, tal como siete años, desde la fecha de la sumisión original; pero en ausencia de una restricción semejante, la Suprema Corte ha indicado que el tiempo en el cual la enmienda debe considerarse como pendiente es asunto de política, sobre la cual los tribunales no deben intentar una decisión. La Enmienda sobre el trabajo de los niños en la actualidad lleva pendiente 16 años desde su original sumisión por el Congreso.

De esta revista sumaria sobre los principales aspectos de la Constitución de los Estados Unidos, se desprenden dos o tres conclusiones generales con bastante claridad. En primer lugar, puede recordarse que el documento que actualmente es la Carta de gobierno fundamental, es la misma por la cual la nación fué primeramente constituida. En el transcurso de 154 años, veintiuna enmiendas han sido añadidas (de las cuales las diez primeras fueron aprobadas todas a la vez en los cuatro primeros años); pero la Constitución original no ha sido desechada jamás. Cada una de las enmiendas siguientes a las diez primeras, ha sido adoptada para resolver una condición o situación específica que ha surgido como resultado de un particular desarrollo en la administración, que no había sido previsto cuando la República fué establecida. Tres (elección del Presidente, comienzo del término presidencial, y directa elección de los senadores) fueron el resultado de un progreso definitivo político bajo el sistema de partidos; tres (abolición de la esclavitud, protección igual de las leyes y sufragio de los negros) siguieron a la guerra civil que regló por el arbitraje de la sangre el problema que todos los hombres de Estado habían visto venir, pero que no pudieron resolver pacíficamente; y las cinco restantes (procesos contra un Estado, impuestos sobre las rentas, prohibición de los licores, sufragio femenino y revocación de la prohibición) fueron la expresión natural de nuevos puntos de vista que se habían desenvuelto en el avance sucesivo del bienestar general, en

cuyo último grupo pueden también incluirse las diez primeras Enmiendas que comprenden el "Bill of Rights". Sucede por tanto que la nación ha estado funcionando, y todavía lo está, exactamente bajo las palabras y de acuerdo con las cuales ella fué establecida en el principio; excepto que cuando un problema concreto presentó una necesidad que exigía una sanción que hasta entonces no se había requerido, el documento ha sido cambiado en tanto cuanto haya sido necesario para resolver el asunto en particular y nada más. Todas esas ampliaciones han sido hechas sin violar la estructura del plan inicial de gobierno. En segundo lugar se observa que los Estados Unidos desde el principio han sido una nación organizada por el sistema federal; actualmente, y en teoría, son una colección de Estados soberanos e independientes, que voluntariamente ceden parte de sus derechos separados a un gobierno central, para obtener la fortaleza y otras ventajas que la unión les concede, reteniendo todos aquellos derechos de soberanía independiente, que no han cedido. De este modo, la reclamación de cualquier atributo federal o la determinación de a quién pertenece cualquier función impuesta por las condiciones de la vida moderna, se requiere que sea justificada como incluida dentro de la exacta definición de uno de los poderes concedidos o dentro de la autoridad general (art. I, secc. 8) para hacer todas las leyes necesarias y propias para ejecutar tales poderes. Esta forma de gobierno, con una autoridad limitada que impone justificarse a cada paso, produce anomalías y crea dificultades en la regulación legal de la inter-relación entre los Estados, y en ciertos aspectos de las relaciones internacionales; pero en general parece favorecer el mantenimiento de las diferencias locales, tal como lo desean los habitantes de regiones tan lejanamente separadas como los puertos del mar y las ciudades manufactureras del nordeste, el económicamente empobrecido sur, el agrícola oeste medio y el lejano oeste y regiones montañosas, ricas en ganado y maderas. Además, cuando el poder federal se extiende, como ya hemos sugerido, bajo un Presidente fuerte, las leyes que el Congreso puede aprobar y las

funciones que el Ejecutivo puede ejercer están limitadas muy estrictamente en las numerosas materias que aún pertenecen exclusivamente a los Estados. Los rasgos característicos del gobierno de los Estados Unidos son, por tanto, la continuidad, desde su fundación original, la dificultad federal para el desarrollo del poder, y la franca libertad de acción entre sus individuos. Estos aspectos muestran sus consecuencias en cada uno de los campos ejecutivo, legislativo y judicial, y nosotros debemos tenerlos presentes para encontrar las similitudes y diferencias en este respecto, cuando llegemos a los últimos capítulos de nuestro estudio.

## LAS CONSTITUCIONES DE LA AMERICA LATINA

En primer lugar, como en el caso de los Estados Unidos, nosotros debemos examinar brevemente la historia y los acontecimientos que provocaron y acompañaron el establecimiento de las nuevas naciones. Desde el exterior, los revolucionarios latino-americanos fueron, naturalmente, en gran parte influidos por la Revolución Francesa, ocurrida treinta años antes de que comenzaran los levantamientos contra el poder español, en el sentido de un espíritu de libertad y de una fuerte conciencia nacional. Puede recordarse que el Libertador, General Simón Bolívar, era un producto de la cultura francesa. La inspiración de los grandes jefes en el esfuerzo contra España, lo mismo hombres de Estado que soldados, parecía inspirarse directamente en los ideales franceses de libertad y de los derechos del hombre; y la separación o independencia era la consecuencia necesaria, no el principal motivo, en el desarrollo de los esfuerzos de los teorizantes del Nuevo Mundo para libertarse a sí mismos de los arcaicos e ineficientes métodos de gobierno de la vieja España. Debe recordarse que

en más de una ocasión, cuando la campaña parecía interminable, como resultado de la llegada de Generales y tropas frescas con nuevas energías desde la Península, se propuso en más de una conferencia interprovincial, aunque felizmente no se aprobó, la creación de dos o tres grandes divisiones regionales en sudamérica, para ser gobernadas autónomamente por un Príncipe de la casa reinante en España, rindiendo por lo menos un nominal homenaje a la Corona de España. Según se libertaron varias regiones, sudamérica y México en los años de 1810-22, América Central y el Caribe (con exclusión de Cuba y Panamá, establecidas mucho más tarde) en 1821-23, no era sino una cosa natural, por tanto, que ellas acomodaran sus formas de gobierno al modelo francés, basado en la limitación del Poder Ejecutivo y en la preponderancia de los métodos deliberativos. En un principio los nuevos Estados se encontraban en la necesidad de controlar y reconciliar en lo posible los distintos elementos de la población que había quedado en cada territorio; los remanentes de las antiguas familias españolas, vencidos y desorganizados, aún no se habían reconciliado de corazón con el régimen criollo; los perturbadores descontentos e insatisfechos, partidarios de jefes inferiores, nativos del país o refugiados de las comarcas vecinas, siempre estaban conspirando para apoderarse del poder y obtener los cargos para sí; y la gran masa de los aborígenes, oscura, laboriosa, sureños iliteratos, que en casi todas las regiones sobrepasaban en gran número, como en muchas partes ocurre todavía, a los blancos criollos que gobernaban el país. La tarea de enseñar a los diferentes grupos a que se apaciguaran y vivieran juntos en paz, correspondió al principio a gobiernos centrales de la más fuerte condición, dirigidos por Generales poderosos, de ordinario, o por otros jefes militares, apoyados por el ejército, con lo que frecuentemente se llegaba a la dictadura por un largo período. Con el tiempo, las reconciliaciones se habían efectuado suficientemente, en particular en orden a conseguir la eliminación de aspirantes al poder, rivales y perturbadores, lo que durante períodos más o menos extensos proporcionó oportunidad para

el desarrollo del comercio y de la agricultura, y el consiguiente engrandecimiento de la riqueza nacional. Para entonces dos cosas habían sucedido. El pueblo de la mayor parte de los países se había acostumbrado a vivir bajo dictaduras militares, y el normal desarrollo de la cultura en las nuevas comunidades había sido seriamente perjudicado o totalmente perdido. Los intelectuales, bajo la constante aplicación de la fuerza represiva en su vida cotidiana, en sus actividades y expresiones de espíritu, se encontraron reducidos a pequeños grupos, y obligados a buscar un cambio de ideas con personas de su propia clase, a recurrir a los libros, a la correspondencia con el extranjero, o a trasladarse a centros extranjeros donde las artes florecían y podían tomar parte en las actividades de grupos congéneres. En estas circunstancias, Francia y en menos extensión España, se convirtió en el refugio de muchos de los filósofos, historiadores, científicos, ensayistas y serios pensadores políticos, que debieron haber sido animados para permanecer en la patria y contribuir al progreso y estabilidad de su tierra nativa. Hojeando una bibliografía de trabajos en todas las ramas del saber relacionadas con la ciencia del gobierno de autores latino-americanos en la primera mitad o los tres cuartos del siglo XIX, uno extraña inmediatamente la frecuencia de nombres europeos en los centros de publicidad: Paris, Bruselas, Marsella, Lyon, Madrid, Barcelona. Los acontecimientos de 1830 y aún más los de 1848 en Francia, ejercieron una profunda influencia en el pensamiento latino-americano, no sólo en los refugiados allí procedentes de América que contemplaban los sucesos desde primera fila, sino también en los hombres de Estado que en América intentaban sinceramente guiar a sus pueblos hacia una mayor estabilidad en la práctica y un más profundo conocimiento teórico de los principios de gobierno. He aquí cómo la América Central, tanto como la del Sur, a pesar de haber acabado tan definitiva y completamente con España, había venido a ser aún más latina, bajo la influencia francesa. Esta fomentó especialmente una vasta definición de la libertad individual y una noción geográficamente aislada de la soberanía nacional. La expe-

riencia de continuas dictaduras, agravada por las revoluciones, había hecho a los políticos criollos, que aunque en minoría en casi todos los países constituían un gobierno de clase sobre la gran mayoría de indios, peones y trabajadores sin cultura, realizar el deseo hábil de establecer un fuerte poder central bajo definidas limitaciones. De aquí sucedió que cuando las Repúblicas, en el último cuarto del siglo XIX, estaban esforzándose para crear sus propias cartas de gobierno, que les condujeran hacia la paz y la estabilidad, aunque teóricamente en favor de la idea francesa de un régimen parlamentario, en el cual el legislativo limitara y muy extensamente compartiera la autoridad con el ejecutivo, sin embargo vieron las ventajas de un régimen presidencial tal como el de los Estados Unidos, efectivamente controlado por los principios del federalismo y la justicia constitucional. Además, las condiciones sociales y etnográficas en la mayor parte de las naciones de sudamérica, aunque menos en las de América Central, eran similares a las primitivas condiciones en los Estados Unidos; extensos territorios, escasa población en muchas regiones, y pobres o inexistentes medios internos de comunicaciones, todo tendía al desarrollo o permitía cierto desenvolvimiento de la autonomía natural de las comarcas lejanas, cuyo bienestar podría ser cuidado mucho mejor por las autoridades legislativas y administrativas, allí mismo, que no por una dirección nacional, necesariamente remota en el espacio y lenta en el tiempo. Algunas de las áreas interiores (tales como, por ejemplo, la Audiencia de las Charcas en Bolivia o la provincia de Yucatán en México) además habían gozado cierto grado de autonomía bajo el régimen colonial español, y estaban poco dispuestas en aquel momento a conceder a las autoridades centrales, aunque fueran de su propia elección, un mando mayor que aquel al que habían estado sometidas antes de su independencia. Estas consideraciones trabajaron conjuntamente para llevar a la mayor parte de las Repúblicas americanas a la consideración y a la adopción, más o menos fiel, de la Constitución de los Estados Unidos, al redactar sus propias cartas de gobierno; diluída a veces en un mayor o



menor grado con la tendencia constitucional francesa hacia un régimen parlamentario, como ya hemos sugerido. Este es desde luego un hecho en el que la mera identidad de palabras o de frases en los textos legales, no conduce a idénticos resultados en la aplicación práctica en los diferentes lugares; pero nosotros debemos encontrar algo en el carácter de los dirigentes políticos hispanoamericanos, debido a sus antecedentes, a su tradición, y a sus hábitos de pensamiento y de acción, más bien que algo que pueda hallarse en las leyes constitucionales, para explicarnos la dramática inestabilidad y frecuentes revoluciones en muchas de las Repúblicas latino-americanas, finalmente decaídas hacia el período de la primera guerra mundial.

En nuestro estudio de las Constituciones de las Repúblicas latino-americanas, para nuestros propósitos comparativos, debe entenderse desde luego que nosotros no podemos acometer un completo y pormenorizado estudio de cada una de las 143 o más que veinte naciones han tenido desde 1810; pero nos esforzaremos en presentar primeramente una descripción general de lo típico o término medio como Constitución, y después un resumen breve de las Constituciones principales de cada país, con referencia, cuando sea apropiado, a cuanto pueda ser especialmente llamativo o interesante, y que sean aspectos peculiares de una Constitución aislada o de un grupo.

## Preámbulo.

En el mismo Preámbulo, las Constituciones corrientes de la América Latina comienzan mostrando su diferencia del modelo de los Estados Unidos. En lugar del comienzo "Nosotros, el pueblo..., ordenamos esta Constitución", el párrafo preliminar de ordinario se refiere a un reconocimiento de piedad y sumisión al Todopoderoso, del cual procede todo poder de gobierno sobre la tierra y los vínculos de la asociación humana; lo cual, desde luego, es más bien una adhesión a la teoría

del origen divino de su derecho que fuera por tanto tiempo el fundamento de los Borbones, los Hapsburgo y otras casas autocráticas más antiguas, que no algo derivado de los principios de la Revolución Francesa. La Constitución propiamente dicha, de ordinario comienza con la declaración de quiénes constituyen el Estado libre, soberano e independiente, tal como los habitantes de cierto territorio descrito por la referencia a su nombre o condición que hasta entonces había tenido, o por una más o menos pormenorizada mención de sus límites con los Estados vecinos.

### Sistema Federal o Unitario.

Ya sea la nación federal, compuesta de preexistentes Estados, o unitaria, organizada en provincias, gobernaciones u otras divisiones políticas sin una existencia gubernativa separada, es lo que de ordinario se declara a continuación y aquí aparece una de las grandes distinciones que se pueden hacer en la clasificación de las Repúblicas. Unas pocas (Argentina, Brasil desde el 15 de noviembre de 1889, Colombia de 1853 a 1886, México, Venezuela) se organizan en pequeñas unidades gubernativas, que aunque nunca son entidades completamente independientes y soberanas, como en los Estados Unidos, y en su mayor parte son más homogéneas en su geografía, población, costumbres e intereses, sin embargo gozan de cierto grado de autonomía subordinada, como el derecho de elegir sus propios gobernadores y una legislatura local que funciona solamente para el Estado. (En México, los Estados gozan del inconveniente derecho, como en los Estados Unidos, de tener cuerpos de leyes completamente separados, como los Códigos fundamentales, que difieren en numerosos aspectos particulares de aquellos de los Estados hermanos). En estas pocas Repúblicas federales, de cualquier modo, es frecuente la disposición que da autoridad al gobierno nacional para preservar la forma republicana de gobierno, o por otros motivos similar-

mente expresados (parecidos a la disposición que existe en la Constitución de los Estados Unidos, en su texto, y a la cual ya nos hemos referido; pero que aquí es frecuentemente invocado, mientras allí no lo ha sido jamás) para suspender o reemplazar por interventores temporales, el gobierno del Estado cuando en la opinión del Presidente nacional hay disturbios, fracaso en sus funciones u otras emergencias locales, que justifiquen tal decisión. Esta disposición puede ser usada, como la oposición a veces ha declarado haberlo sido en la Argentina, para coaccionar o hacer impotente al gobierno de un Estado, simplemente por pertenecer a un credo político diferente y por tanto opuesto a la política del régimen nacional. Más aún, las elecciones nacionales y estatales en estas Repúblicas federales, son realizadas frecuentemente al mismo tiempo, con lo que existe una tendencia hacia una coincidencia de mayorías y con menos frecuencia que en los Estados Unidos, donde esto ocurre probablemente en una cuarta parte de los Estados, es allí el gobierno de un Estado de un partido cuando el gobierno nacional es del credo opuesto. Como ninguno de los componentes de estas Repúblicas federales fueron nunca Estados independientes y soberanos por sí mismos, aunque estas palabras se encuentran comúnmente en las Constituciones estatales, no hay cuestión respecto a la retención de los poderes que ellos tenían originariamente y que no fueron delegados al gobierno central; sino que más bien la Constitución nacional define los campos y asuntos de gobierno que le corresponden y todas las restantes materias que no están especificadas de este modo, se dejan tácita y a veces expresamente a la acción de los Estados. Así, pues, en general, puede verse que en las Repúblicas federales el gobierno nacional central es más extenso, y los Estados llegan menos lejos, que en los Estados Unidos. Todas las restantes Repúblicas tienen una forma unitaria de gobierno, en la cual la administración nacional es suprema, pero la Constitución o las leyes dictadas a su amparo, delegan algunas materias específicas y limitadas a las autoridades ejecutivas de algunas clases dadas de subdivisiones políticas. Estos países eligen en conjunto sus funcionarios

nacionales y representantes; pero las autoridades locales (superiores, se entiende, a las municipales) son nombradas y removidas libremente por voluntad del Ejecutivo nacional. Esto tiende, desde luego, a mantener una constante uniformidad de acción en armonía con los planes del partido que esté en el poder nacional, y conduce a la igualdad en las operaciones legales y en el desarrollo del comercio al través de todo el territorio nacional; excepto cuando un alto funcionario, como un miembro del Gabinete o el mismo Presidente favorezca una localidad particular. A veces, las calificaciones, atributos y limitaciones de las municipalidades, se fijan también por la Constitución; pero de ordinario se dejan a la determinación por una ley de la legislatura nacional.

### **Garantías Personales.**

Las garantías personales, sea como se encuentran en la original declaración francesa de los "Derechos del hombre", o sea como están en la versión más abreviada de los Estados Unidos, establecen las libertades normales, y no necesitamos detenernos aquí en más pormenores. En su aplicación, sin embargo, debe notarse una importante diferencia; las Constituciones latino-americanas, ordinariamente, dan poder al Jefe del Ejecutivo para suspender las garantías constitucionales, cuando en su opinión el estado del país lo exige, comúnmente por un período limitado, que puede ser prolongado por el Presidente, o con el informe del Consejo de Ministros, o con el consentimiento o expresa declaración del Congreso. Este poder es ejercido frecuentemente por los presidentes, especialmente cuando su poder disminuye y la oposición parece crecer contra ellos; y si se trata de un disturbio armado, de hecho o en propósito, la suspensión de las garantías comúnmente va acompañada de la declaración del estado de sitio, en todo el país o en parte de él, y el ejército, o la parte del mismo que permanezca con el Presidente, viene a ser la autoridad suprema temporalmente

en aquella parte. Sin embargo, lo mismo que en un pozo profundo, es más fácil entrar que salir de esta situación; y la condición de los asuntos que provoca una suspensión de garantías y una declaración del estado de sitio, a la postre es tan apta para conducir hacia un feliz golpe de estado, con un nuevo gobierno en el poder y la rasgadura de la Constitución entera con un intento después que las cosas se han tranquilizado para comenzar con una nueva, como hacia una supresión de los desórdenes, restauración del dominio por el gobierno existente, y consiguiente final del estado de sitio y rehabilitación de las garantías constitucionales. La suspensión de las garantías, por tanto, aunque esté explícitamente contemplada en todas las Constituciones, de hecho ha venido a ser una alarmante señal que indica demasiado frecuentemente la próxima caída del régimen constitucional entero. Una específica garantía que ordinariamente se encuentra, y cuyas palabras se asemejan muy estrechamente a las de la cláusula de la Enmienda V a la Constitución de los Estados Unidos, de la cual de ordinario se deriva, dispone que la propiedad privada no puede ser expropiada para un uso público, sin justa compensación. Esto es actualmente tan usual que puede decirse ha llegado a ser un principio universal de las leyes constitucionales americanas, sobre cuya justicia todas las naciones están conformes. Las propiedades pertenecientes a extranjeros, teóricamente están dentro de la protección de estas cláusulas tanto como lo estén los nacionales del país que hace la expropiación; y cuando se recuerda que las concesiones, el derecho a desarrollar inexploradas propiedades reales, la propiedad de títulos que representan una deuda extremada, y el derecho de reclamar una definida suma declarada por un tribunal arbitral, todas estas materias de la propiedad privada pueden, tanto bajo la ley civil como bajo la común, entrar en la esfera de aplicación de esta cláusula, podemos ver entonces qué alcance y seriedad pueden ofrecer los problemas creados o reconocidos bajo tales disposiciones constitucionales. Este no es lugar para entrar en una discusión sobre cuáles han sido los resultados obtenidos de las expropiaciones nacionales de

terrenos agrícolas, minas o campos de petróleo, depósitos o refinerías; pero será suficiente que llamemos la atención aquí sobre el hecho de que casi en ningún caso la diferencia se queda en la cuestión de un derecho a la compensación; ésta se concede ahora ordinariamente por ser parte de las leyes constitucionales aceptadas en todos los países envueltos en cualquiera de estas disputas. La dificultad sobreviene, 1º: al determinar cuál será la base para la evaluación de la propiedad que debe ser pagada, y 2º: en los términos del pago, en calidad y tiempo. Las cuestiones que surgen de una operación de expropiación, son actualmente, pues, no tanto cuestiones propiamente constitucionales, sino cuestiones de hecho como las causas de la obligación, costo original, sustitución de valores, aplazamiento de pagos, cuantía de las instalaciones, y problemas generales de evaluación, que pueden ser jurídicamente determinados en los tribunales establecidos, con ayuda de expertos. Este concepto, desde luego, indica un claro avance de los resultados no constitucionales y extralegales primeramente obtenidos, cuando una nación extranjera apoyaba las peticiones de sus ciudadanos diplomáticamente y se acostumbraba el acudir prontamente a una demostración de la fuerza militar.

### **Poder Ejecutivo.**

El problema del Poder Ejecutivo ha sido probablemente el peor obstáculo en toda la historia constitucional de la América Latina. Con el fin del gobierno español y la partida de los españoles, los criollos, en minoría en la mayor parte de las antiguas colonias, se encontraron, como ya hemos dicho, en la necesidad de gobernar una gran población sin cultura, de indios, negros y mestizos, y al mismo tiempo constantemente estaban obligados a permanecer en guardia contra intentos de militares y políticos de su misma clase para apoderarse del poder del Estado—y aprovecharse de él—. Así, pues, resultaba cosa regular para un Presidente elegido

pacíficamente, prometer, tan pronto tomaba su cargo, una administración legal permanente respetando todas las exigencias y limitaciones constitucionales. Tan pronto como el estado del tesoro público hacía evidente que no podía encontrar cargos para todos sus amigos, ni pagar las reformas que había prometido al pueblo, comenzaba, con el consejo de sus ministros, a pedir una más estrecha obediencia a la ley; los decretos, especialmente los referentes al orden público, se hacían más severos y las violaciones reales o sospechadas se castigaban más severamente. Especialmente hacia el fin de su período constitucional, todas las actividades políticas, excepto las que favorecían su reelección, eran consideradas subversivas; con el crecimiento de la inquietud y su supresión, la tensión crecía; de momento se presentaba una emergencia, y el estado de sitio se declaraba; el cuerpo legislativo era disuelto por completo; y así, desde una regla enteramente constitucional, el bien intencionado Presidente ha cambiado en dictador que gobierna con un absolutismo en el que las disposiciones constitucionales quedan en meros cascarones de palabras vacías. Anarquía y dictadura parecen ser las dos alternativas entre las cuales muchas repúblicas latino-americanas han estado condenadas continuamente a vacilar.

Las primeras Constituciones estaban necesariamente influidas por los puntos de vista de los dirigentes militares que acababan de derrotar y expulsar a los españoles; y casi todas las Constituciones siguientes, en cada país, han sido el resultado de una más o menos prolongada contienda civil o guerra. Cada revolución ha comenzado en nombre de la Libertad contra el tiránico poder existente, que privaba a los ciudadanos de sus garantías y de sus más sagrados derechos; pero al final, el pueblo ordinariamente encontraba que había sustituido un tirano por otro. Debe reconocerse que con frecuencia el hombre fuerte que se hace a sí mismo un dictador, es, especialmente en los comienzos de su carrera, un verdadero amigo del pueblo y responsable de progresivas medidas y reformas: abolición de la esclavitud, esfuerzo hacia una justicia social, desarrollo de una conciencia nacional.

La América Latina se inclinó desde el principio mucho más favorablemente que los Estados Unidos, hacia el establecimiento de un poder personal en el Presidente. La influencia francesa introdujo algunos elementos de parlamentarismo, pero más débil y rara vez efectivo y perdurable en donde se ensayó (como en Ecuador, Honduras y Uruguay). Las Constituciones que desconfiaban de la capacidad del Poder Legislativo para actuar (de lo cual es un amargo ejemplo hoy día ante nuestros ojos, el destino de la Tercera República Francesa) naturalmente trataron de crear un fuerte Poder Ejecutivo, pero con ello reforzaban la epidemia de dictaduras, con disposiciones estrictamente constitucionales.

Todas las Constituciones americanas dividen la jurisdicción entre la rama legislativa y la ejecutiva; pero de ordinario se otorga explícitamente al Presidente el derecho de proclamar el estado de sitio y suspender las garantías constitucionales, como ya hemos dicho; y con éste las mismas Constituciones sancionan la acción real de las dictaduras, aunque sea por un período limitado. La guerra civil de la cual justamente han surgido estos países, hacen a sus delegados y gobiernos desear en lo posible una evitación de tales contiendas intestinas; para prevenirlas en lo futuro, conceden ciertas prerrogativas de absolutismo al Presidente; y con ello, al invitarle a su propia perpetuación, la Constitución está poniendo dentro de sí misma los huevos de su propia destrucción. Aun en los regímenes federales, meditadas para luchar más efectivamente contra una dictadura que la forma unitaria del Estado, ofrece poco obstáculo si, como a cada una de las pocas Repúblicas federadas, se otorga al Presidente el derecho de intervenir, cuando lo juzgue necesario, en los gobiernos estatales, por medio de interventores o de otros altos funcionarios administrativos nombrados por el Ejecutivo nacional, aunque se suponga que es temporalmente. Las Constituciones favorecen el establecimiento de medidas de responsabilidad para el Presidente, haciéndole responsable ante el pueblo, o a veces ante el Congreso, de sus actos y de los de sus Ministros; pero en la práctica tales responsabilidades no existen. La medida



extrema de acusación prácticamente nunca puede ser hecha al través de los escalones legislativos requeridos, ya que en los mismos hay cierto número de partidarios del Presidente, vitalmente resueltos a protegerle; y las medidas más simples de interrogación o censura son en realidad impracticables en tanto permanezca el Presidente en el Poder. No se molesta con medidas de inquisición o reprimendas a una persona de la cual se espera, a cambio del apoyo personal con el voto, la obtención de medidas y nombramientos para importantes amigos. Otra cuestión es cómo puede prácticamente evitarse que un Presidente que ha sido elegido constitucionalmente (como lo fué Porfirio Díaz en México) puede llegar a ser fascinado por el ejercicio del poder, e intentar un perfeccionamiento de su mando, y hacerse a sí mismo superior a todos los otros elementos del gobierno. Algunas Constituciones hacen al Presidente inelegible para sucederse a sí mismo, lo cual puede ser evadido por una renuncia antes de que se abra la campaña, dejando a un amigo como titular del cargo; pero conservando de hecho suficiente dirección para asegurarse el éxito en las elecciones; otras fijan un número determinado de años durante los cuales un hombre puede ser Presidente; alguna (Ecuador) según la llamada doctrina de Tobar, prohíbe definitivamente toda reelección del Presidente; pero todas, excepto dos (la República Dominicana y Venezuela) han pensado que es deseable tener en su Constitución alguna disposición que limite el derecho a la reelección. México tomó su lección de 35 años, que le llegó tan profundamente al alma, que a partir del régimen de Madero, durante 30 años todos los papeles, leyes, decretos del ejecutivo y comunicaciones, terminaron con la consigna "No reelección". Es bastante curioso que la mayor parte de las Constituciones han adoptado la selección de cuatro años para el período presidencial; y parece que no se ha hecho ningún esfuerzo considerable, aun en los países en donde el problema del Poder Ejecutivo ha sido más intenso, en favor de la extensión del período a seis años, haciendo absolutamente inelegible a cualquier persona para ostentar el cargo más de una vez; solución, que muchos

en los Estados Unidos han confiado fuera la última cuestión de cómo evitar que un Presidente dedique su primer período a levantar una máquina política que le asegure su nueva propuesta y reelección. En una ocasión (Cuba), una Convención constitucional consideró, entre otras reformas, la prolongación del período presidencial desde 4 a 6 años. El público protestó sólo a medias cuando supieron que el Presidente en ejercicio había inducido a los Delegados a redactar la enmienda de manera que pudiera aplicarse para extender su propio período; pero cuando se descubrió que, evidentemente intoxicado con este primer triunfo, proyectaba todavía hacer otra alteración que le permitiera otro período completo de seis años al finalizar el que estaba ejerciendo, de modo que habiendo sido elegido sólo para cuatro años quería permanecer en el cargo durante diez, hubo un tremendo alboroto, sus amigos le abandonaron, y su codicia para prolongar su poder ocasionó rápidamente su caída. Chile, gobernada por una dinastía oligárquica y disfrutando de paz, tranquilidad y orden, tuvo un régimen parlamentario desde 1891 hasta 1925, cuando la nueva Constitución propuesta por el Presidente Alessandri, un gran demócrata y reformador social, restableció el régimen presidencial. Inmediatamente ocurrió una revolución y Chile cayó bajo la dictadura militar del General Ibáñez, durante cinco años, el cual juzgó innecesario cambiar una sola palabra de la nueva Constitución. La epidemia de revoluciones sudamericanas (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Perú) que se sucedieron en 1930-31 en algunos de los países que se podían presumir más estables, parecen haber sido espontáneos movimientos de protesta contra regímenes individuales y reacción contra los poderes personales; inspiradas por un nuevo espíritu, se desarrollaron de acuerdo con el hábito de las antiguas tradiciones, tratando de destruir el viejo orden de desigualdades e injusticias, y de establecer un nuevo orden político, en el cual todos pudiesen realmente tomar parte de acuerdo con sus aptitudes. La solución ideal al problema del Ejecutivo en el gobierno, no se ha encontrado todavía en ninguna parte de América; pero aquellos que se esfuerzan en encontrar una

perfecta respuesta deben dedicarse a la incongruente tarea de crear un poder individual suficiente para gobernar rápida y efectivamente, y al mismo tiempo de impedirle que, cuando se enamore del ejercicio de este poder, se haga capaz para perpetuarse en él. Del conocimiento de la naturaleza humana, uno puede casi predecir que la perfecta solución vendrá cuando sea creado el ser humano perfecto.

Los funcionarios inferiores del Poder Ejecutivo, el Vicepresidente que es rara vez un importante hombre de Estado en su propio derecho, los ministros, Gabinete o Consejo, están todos sujetos a diversos grados de responsabilidad y de sanciones. En la mayor parte de los casos, el Presidente elegido nombra los ministros; pero en algunas naciones los ministros tienen derecho a entrar en las cámaras legislativas, dirigirse a ellas (pero nunca votar) y hasta a proponer legislación que concierna a los departamentos de gobierno que tengan a su cargo; mientras en otras no pueden tener ningún intercambio oficial con la rama legislativa, excepto la comparecencia ante las comisiones o a responder e informar cuando se les solicite. Algunos países, intentando mantener en el Legislativo un control más directo sobre los actos del Ejecutivo, permiten al Congreso aprobar un voto de censura sobre los actos específicos o sobre la política general de uno o varios de los ministros de Estado. En algunos países (Bolivia, Ecuador, Honduras, Perú y Uruguay) un ministro sobre el cual el Congreso vota una falta de confianza, puede ser reemplazado por el Presidente. La nueva Constitución de Cuba (1940) dispone que en tales casos, el ministro censurado debe renunciar en un plazo de 48 horas; y si el primero, o tres otros ministros, son censurados, el Gabinete entero debe renunciar inmediatamente. En Venezuela un voto de falta de confianza por la Cámara de Diputados no obliga a renunciar a un ministro, mientras la Suprema Corte no haya declarado que hay un fundamento legal para una acción contra él. Casi todas las Constituciones exigen que una orden o decreto del Ejecutivo deba ser refrendado por el Secretario del Departamento o de los Departamentos respectivos; algunas declaran inválidos y sin efectos

los decretos si no están refrendados. Los ministros, comúnmente, forman reunidos un Consejo de Estado, o un cuerpo de nombre similar, que de ordinario tiene funciones colectivas; pero que actúa meramente en forma de informe y con capacidad consultiva sobre los asuntos que el Presidente les somete. Uruguay, en su desconfianza del Poder Ejecutivo, intentó un experimento en la administración que es, por lo menos en lo que yo conozco, sin precedente en el mundo moderno, aunque algunas de las ciudades repúblicas de la época clásica, como en Grecia, probablemente tuvieron algo parecido a esto. Por la Constitución de 1918 se le ha dado poder al Presidente para actuar en cierto número de ramas de los asuntos públicos, especificadas en la Constitución, y que son aproximadamente la mitad de los departamentos que de ordinario están bajo la dirección de un Secretario de Estado; y todas las demás materias, se han puesto a cargo de un Consejo Nacional de Administración de cinco miembros. Esta completa división del Poder Ejecutivo perduró durante diez y seis años, con muchos retrasos y dificultades, no tantas a causa de conflictos de autoridad, como porque ambos órganos declinaban actuar. En la Constitución de 1934, socialmente avanzada y ultramoderna en muchos aspectos interesantes, los uruguayos decidieron que ya habían tenido bastantes ensayos, pródigos y paralizadores para controlar a sus hombres públicos como si fuesen niños, y abolieron el único ejemplo reciente de un régimen colegiado. Paraguay, de una manera semejante, retrocedió hacia un modelo europeo cuando el Poder Ejecutivo fué otorgado a dos cónsules; pero, como en Francia, bajo similares circunstancias, uno de ellos probó prontamente que era más fuerte y se hizo dictador; y después de este fracaso, el experimento no se renovó.

### **Poder Legislativo.**

El Poder Legislativo ordinariamente se otorga a un Congreso Nacional de dos Cámaras, la alta y más pequeña, llama-

da ordinariamente Senado, y la otra Cámara, de Diputados o de Representantes. El Legislativo, sin embargo, puede ser unicameral (Costa Rica, la República Dominicana hasta 1918, Guatemala, Honduras, México algunos años, Nicaragua hasta 1911, Panamá, El Salvador) con la ventaja de ahorrar al mismo tiempo legislación y dinero, sin que hayan aparecido las correspondientes desventajas hasta ahora, excepto la falta de oportunidad para cargos y salarios en beneficio de cierto número de políticos. Debido sobre todo a los esfuerzos de un hombre (el senador Norris, de Nebraska) un Estado de la Unión norteamericana ha adoptado la forma unicameral, con gran satisfacción del pueblo; pero los caciques parecen ser capaces para impedir que la idea se esparza por los otros Estados. Siguiendo el ejemplo francés y norteamericano (artículo I, secc. 7) para conservar el más perfecto dominio posible sobre la moneda en manos de la rama más popular de la legislatura, donde es bicameral desde luego, se ha dispuesto ordinariamente que las medidas para obtener dinero deban iniciarse en la Cámara baja; y en algunas ocasiones el Presupuesto debe ser también sometido a esta Cámara o aprobado por ella. Una interesante ampliación, casi peculiar de las Constituciones de la América Latina, que muestra en su aspecto, en su inspiración y en sus propósitos ser semejante, es la disposición que a veces se encuentra (Argentina, Bolivia, Paraguay) de que las leyes relativas al reclutamiento del ejército deben también iniciarse en la Cámara baja. Ocasionalmente (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, Nicaragua) se concede al Presidente prácticamente el poder de legislar, o de dictar decretos con fuerza de ley, entre las sesiones de la legislatura, ordinariamente con la disposición de que debe rendir cuenta de tales decretos-leyes en la próxima sesión regular de la legislatura, que puede aprobar o rechazar cualquiera de ellos. Este poder, desde luego, da oportunidad al Ejecutivo para abusar cuando una emergencia nacional de cualquier clase o la suspensión de las elecciones regulares, impide reunirse al Legislativo. Frecuentemente (Colombia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Paraguay,

Perú, Uruguay) el poder para legislar entre las sesiones del Congreso es dado a un Consejo de Estado o Comisión Permanente. En ningún caso hay limitación sobre el número de períodos que puede desempeñar un senador o un diputado; pero en dos casos (Paraguay, El Salvador) los sacerdotes no pueden ser elegidos al Congreso. La iniciativa, o el derecho del pueblo a decretar leyes originadas por petición y aprobadas en una votación general del Estado, se encuentra sólo en dos de las Constituciones de la América Latina (Argentina y Paraguay); pero otras entidades, además de la legislatura, pueden proponer leyes (así la Suprema Corte en la República Dominicana, Panamá y El Salvador). El referendum, o voto popular sobre una ley legislativa antes de que ésta éntre en vigor, es, desde luego, bien conocido en materias de gran importancia nacional; y por razones políticas, es especialmente apto para ser utilizado en la aprobación de los tratados que afectan a las fronteras nacionales.

### **Poder Judicial.**

El Poder Judicial de ordinario se organiza en un supremo tribunal, llamado Suprema Corte o con otro nombre similar, cuyas calificaciones, términos, jurisdicción y poder de ordinario son descritos con algunos pormenores en la Constitución, y tribunales inferiores, de segunda y primera instancia e inferiores jurisdicciones, cuyo establecimiento, regulación y poderes se dejan frecuentemente a una ley del Congreso. A veces los miembros de la jerarquía judicial son nombrados por el Presidente, o en el caso de tribunales inferiores, por los más altos magistrados; pero a veces, los jueces, especialmente los de la Suprema Corte, son elegidos por períodos definidos, que oscilan entre cuatro y diez años. Esto no parece ser un intento de distribuir las elecciones al través de varios años, de manera que no cambiándose toda la Corte de una sola vez, se asegure cierto grado de continuidad a la judicatura; por el

contrario, el período a veces no es más largo que el período presidencial, y con esto parece intentarse que un cambio de administración en la rama ejecutiva pueda llevar consigo un cambio del personal en la rama judicial. La revocación de los jueces, tan calurosamente patrocinada durante algún tiempo por el pasado Presidente Teodoro Roosevelt, en los Estados Unidos, significa el derecho a emitir un voto popular sobre cualquier importante asunto constitucional decidido por la más alta Corte del Estado, y si el veredicto popular es contrario a la decisión del tribunal, los jueces (o la mayoría) que hicieron la decisión, son dimitidos de oficio. Este problema ha desaparecido completamente de la discusión en los Estados Unidos, desde la muerte de Teodoro Roosevelt, y excepto en algunos Estados de la Unión, no parece haberse intentado en ninguna Constitución.

### **Inconstitucionalidad.**

El más importante problema en relación con el Poder Legislativo es probablemente la cuestión de quién o qué organismo tiene el derecho y la misión de determinar si cualquier ley dada viola en su totalidad o en una de sus partes alguna disposición de la Constitución nacional. Varias soluciones del conflicto son posibles, y las diversas Constituciones en definitiva emplean cuatro de ellas. El poder para interpretar las leyes, o resolver dudas y determinar si una disposición es inconstitucional, puede ser expresamente dado al propio Congreso (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú). En tales países los tribunales, inclusive la Suprema Corte, están implícitamente excluidos de toda consideración sobre la materia, y teóricamente tienen que aplicar en todos los casos las leyes aprobadas y no cuestionadas o rechazadas por el Congreso. La Constitución puede silenciar la materia, como en los Estados Unidos, y la Suprema Corte por fuerza de la necesidad puede haber creado para

sí misma el derecho a decidir sobre las cuestiones de constitucionalidad (Argentina, y posiblemente el Paraguay). Puede haberse concedido a los tribunales un poder expreso para decidir sobre las cuestiones constitucionales; pero en un restringido número de casos; como en las decisiones finales de las más altas Cortes estatales (Brasil) o cuando el Poder Ejecutivo y Legislativo discrepan sobre la constitucionalidad de una ley (Ecuador, Panamá). Finalmente, puede concederse expresamente poder a la Suprema Corte y aun a los tribunales inferiores para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes, necesariamente envueltas en la decisión de las cuestiones que se plantean ante ellos. Donde tal jurisdicción está expresada en la Constitución, la costumbre o la jurisprudencia o una seria declinación de intervenir en materias esencialmente políticas en su naturaleza pueden ocasionar el que muy pocas decisiones de éstas sean dictadas por los tribunales (Colombia, la República Dominicana desde 1908, Nicaragua, Perú, El Salvador, Uruguay desde 1934), o puede ser la práctica invocar libremente y decidir netamente por la Corte las cuestiones constitucionales (Cuba, Chile, Haití, Honduras, México, Venezuela). Frecuentemente tal jurisdicción no se da más que a la Suprema Corte; y cuando cualquier asunto constitucional surge en el curso de un proceso ante un tribunal inferior, éste está obligado a remitir la cuestión en su totalidad para su decisión por la Suprema Corte; y todos los demás procedimientos se suspenden hasta que la decisión de la Suprema Corte sobre la cuestión sea rendida. A veces se crea un tribunal especial para decidir las cuestiones de constitucionalidad (Cuba: el Tribunal de Garantías Constitucionales y Sociales). En algunos países (Honduras, México, El Salvador) cualquier ataque sobre la constitucionalidad de cualquier ley tiene que ser hecha en un procedimiento especial de amparo, en el cual la Suprema Corte es solicitada para que dé una orden que ampare al demandante en la aplicación intentada en su perjuicio de la medida que él alega ser inconstitucional. Donde la Suprema Corte tiene jurisdicción, implícita o explícita, para decidir sobre la constitucionalidad de las



leyes, el efecto de una decisión que declare una ley inconstitucional, es la anulación o derogación de la misma en su totalidad, de modo que no pueda ser alegada en ninguna otra acción posterior, ni pueda ser aplicada por ningún tribunal en cualquier otro procedimiento. En los Estados Unidos, el Congreso o las legislaturas de los Estados han acostumbrado insertar en las leyes de especial importancia, o que envuelven nuevos principios o teorías que se teme puedan no llenar los diversos exámenes de constitucionalidad, que los tribunales apliquen una disposición de que si alguna sección de la ley resulta ser inconstitucional, su defecto afectará sólo a las partes necesariamente envueltas en conexión con el mismo, y todas las otras partes de la ley, que pueden entrar en vigor independientemente y sin relación con las partes defectuosas, continuarán siendo válidas. Este ardid ha salvado hasta ahora partes, especialmente de las leyes más extensas o complicadas; pero no parece haber sido utilizado hasta ahora en la América Latina ni en los Estados Unidos, con excepción del impuesto sobre rentas, ni en ninguno de los otros países se ha dado ningún caso de que el pueblo, insistiendo en su propósito después que una ley ha sido declarada inconstitucional, haya conseguido una enmienda de la Constitución de manera que otra ley similar pueda ser aceptada más tarde. Con los cambios totales de las Constituciones, comparativamente más frecuentes en la América Latina, es relativamente fácil disponer que tales leyes que realmente el Congreso y el pueblo quieren que entren en vigor, puedan ser revalidadas por una redacción apropiada en la próxima Constitución.

Deseo sugerirles que en esta materia de declarar la inconstitucionalidad de las medidas legislativas, la Suprema Corte de cualquier nación está acercándose y hasta sobrepasando las funciones de la legislatura y abandonando su propia esfera judicial de acción. Por eso es justamente, tanto un acto de legislación rechazar una ley, como dictarla; y ambas envuelven resultados que caen dentro de la definición de la legislación como reglas hechas para todos los casos pertinentes que puedan surgir en el futuro; mientras que el proceso

judicial es una determinación de un caso singular sobre los hechos que han sucedido en el pasado. Teóricamente, desde luego, esto es lo que hace un tribunal cuando resuelve un caso que envuelve una cuestión constitucional; pero si la decisión es adversa a la ley, el efecto es tan general en todos los aspectos como si la ley hubiese sido rechazada por la legislatura; ningún acusador público o abogado en favor de su cliente privado, comenzará una acción que dependa para su éxito de una ley que la Suprema Corte del país ha declarado ya que no existe, en una decisión de la cual todos los tribunales inferiores deben tomar buena nota, y que la Suprema Corte puede suponerse estará dispuesta a repetir si la cuestión sobre la misma ley vuelve a ella de nuevo. Esta invasión de los tribunales en el campo legislativo está reconocida en muchas jurisdicciones y a veces se han adoptado medidas para reducirla. Así, puede disponerse (Brasil) que si el Congreso y el Presidente vuelven a aprobar una ley que el Tribunal Supremo ha declarado ser inconstitucional, las sentencias adversas desde ese momento quedan sin efecto. En los países federales, un poder similar para declarar que las leyes estatales violan la Constitución del Estado, es concedido de ordinario al más alto tribunal del Estado, y se concede a la Suprema Corte nacional poder para revisar tales decisiones, o para resolver directamente sobre la validez de las leyes del Estado cuando estén en conflicto con la Constitución nacional. En cuanto a la cuestión sobre la validez de las órdenes ejecutivas y administrativas, así como de los decretos, en todos los países se han llevado siempre ante los tribunales y no han sido resueltas sin llevar consigo las serias complicaciones que parecen provocar las leyes del Congreso.

Además, referente al poder que tienen los tribunales para declarar inconstitucional una ley aprobada por la legislatura nacional y promulgada por el Ejecutivo, debe notarse una diferencia material entre las Constituciones de la América Latina y la de los Estados Unidos, que debe ser considerada en este momento. Ustedes recordarán que al resumir las disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos, yo les

dije que en ella ninguna disposición daba expresamente este poder a los tribunales. De hecho, esto fué descubierto y primeramente declarado por el Presidente de la Suprema Corte, John Marshall, en el famoso caso de Marbury vs. Madison (1 cranch 137) en 1803. Marshall, ardiente partidario de una fuerte Justicia independiente, se salió de su misión en el caso para exponer sus ideas y estableció un precedente para la supremacía en este respecto del poder judicial sobre el ejecutivo y el legislativo, por medio de una declaración que no era necesaria para la decisión del caso que estaba ante la Suprema Corte. Su declaración jurídica atrajo poco interés por parte de los abogados, en su tiempo, y la primera ocasión para su ejercicio no surgió hasta 1857. Desde entonces la doctrina tuvo un fundamento y se estableció por sí misma firmemente como uno de los puntos jurídicos que, cuando surgen, pueden ser determinados por cualquier tribunal federal, comenzando por los de primera instancia. Por el contrario, en las actuales Constituciones de la América Latina, como acabamos de ver, este poder para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes se concede expresamente a la Suprema Corte nacional, y en algunas a los tribunales inferiores. Permítanme señalar, de conformidad con el Lic. H. Cruz Ayala en su fundamentado y muy interesante "Estudio acerca de la competencia de los tribunales dominicanos en materia de constitucionalidad" (Santo Domingo, 1934), que tal privilegio expresado en las Constituciones en favor de los tribunales, aunque parece ser una sanción de la práctica de los Estados Unidos, en realidad significa un marcado alejamiento de la misma. La base principal de la doctrina de los Estados Unidos era que si la Constitución debía mantenerse y ser la suprema ley del país, debía residir en alguna parte, en alguna institución oficial, el poder y el deber de decidir sobre los acuerdos legislativos, así como sobre los decretos y órdenes ejecutivas, para determinar cuándo estaban en conflicto con la Constitución, y si lo estaban, para decir que ésta y no aquéllos debían prevalecer. El Presidente de la Suprema Corte, Marshall, y aquellos que siguieron su opinión, vino a decir que como tal poder no

estaba expresamente concedido por la Constitución a nadie (de hecho en la Convención, como probablemente Marshall sabía, el propósito de insertar una cláusula que expresamente concediera tal poder a los tribunales, había sido presentado, ampliamente discutido y rechazado) y como los tribunales federales eran las instituciones por las cuales debían ser examinadas y decididas las resoluciones sobre la validez y ejercicio de cualquier ley federal, era lógico y necesario que fueran los depositarios del poder para decidir sobre la constitucionalidad de aquellas leyes. Así se ha asentado por el desarrollo de la jurisprudencia en los Estados Unidos; pero otorgar este poder explícitamente, como se hace en las Constituciones latinoamericanas en cuestión, es hacer de los tribunales un árbitro final, por encima del Poder Ejecutivo y del Legislativo, de modo que la validez de cualquier ley nacional, decreto u orden, en orden a su intentada aplicación a cualquier individuo, al menos teóricamente, le mueve a aceptar o resistir en un proceso legal presente. Aún menos es esto una justificación, como más adelante hace notar el Lic. Cruz Ayala, para dar tal jurisdicción sólo a la Suprema Corte; al hacer tal cosa, se quita a la cuestión de la constitucionalidad su propio carácter de ser igual a cualquier otra cuestión jurídica, que debe ser decidida por el tribunal ante el cual surge en cualquier instancia de una acción actual. Este efecto de la expresión formal constitucional puede verse en el procedimiento sobre cuestiones de constitucionalidad en Cuba, como quizás también en otros países. Allí la cuestión se remite a la Suprema Corte cuando ella surge, de conformidad con una ley especial para tales casos, los procedimientos del proceso se suspenden en todos los tribunales inferiores, y la Suprema Corte, actuando como una Cámara especial aparte de los asuntos civiles o criminales, oye el caso solamente sobre la cuestión de la constitucionalidad, y declara su opinión en unas series separadamente numeradas que se llaman "Materias de inconstitucionalidad". Nada sería mejor, si la cuestión debe ser determinada por todos los tribunales, que la normal resolución de la materia, igual que cualquier otro punto legal que surja

en el caso, por el tribunal durante su funcionamiento regular, como se hace en los Estados Unidos, donde el procedimiento entero es realizado según los precedentes. Yo debo, sin embargo, con todo respeto y sintiéndolo, aventurarme a expresar mi disconformidad con el Lic. Cruz Ayala en relación con la lógica e inevitable necesidad de que este poder deba otorgarse en primer lugar a los tribunales. El dice (pág. 12) que "b) Para aplicar la ley es necesario, cuando ocurra duda, que se determine si está o no viciada de nulidad por incompatibilidad con el pacto fundamental", declaración con la cual me alegro de coincidir; pero continúa diciendo "c) Siendo esta decisión, materia propia de juicio, entra en el núcleo propio de las funciones judiciales" sobre cuyo punto cita justamente el Black's Handbook of American Constitutional Law, y yo pienso que otros textos norteamericanos podrían encontrarse en su apoyo; pero no tengo más remedio que separarme de él. Me parece, con toda la debida deferencia a la opinión expuesta, que en un principio o antes de que el Presidente de la Suprema Corte, Marshall, hablara, no había ninguna razón lógica por la cual el poder para determinar la constitucionalidad de las leyes, decretos u órdenes, no se hubiera dejado al propio Poder Legislativo, dado al Ejecutivo, u otorgado a funcionarios expertos y separados de ambos, tales por ejemplo el Procurador General de la nación, o concedido a un cuerpo enteramente distinto de cualquiera de los tres poderes gubernativos históricos, tal como un cuerpo especial de expertos en asuntos legislativos, especialmente creado para este fin y sólo con esta jurisdicción. Un cuerpo semejante podía verse en el Tribunal de Garantías Constitucionales creado por la Ley Orgánica de la desaparecida República Española de 1933. Dejar la solución para ser determinada por el Legislativo mismo, es, según me parece, ir poco más allá del exclusivo poder de interpretar la Constitución concedido ahora explícitamente al Congreso en algunas Constituciones (Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Perú). Les ruego no entiendan que yo quiero decir que uno u otro de estos métodos a mi juicio hubieran sido preferibles al que de hecho fué desarro-

llado por la jurisprudencia de la Suprema Corte de los Estados Unidos; sino solamente que, a mi manera de pensar, originalmente no había una más lógica necesidad para una solución que para otra.

Deseo, además, llamar su atención sobre el hecho de que la función de determinar la constitucionalidad de las leyes participa en esencia, no importa lo que los defensores de la actual práctica puedan decir, más de la función legislativa que de la judicial. Nosotros estamos acostumbrados a definir la legislación como la formación de reglas generales para su posterior aplicación universal a las situaciones cuyos sucesos o hechos en aquel momento aún no han ocurrido; mientras la acción judicial es la aplicación de las reglas existentes a los casos específicos en los que los sucesos o hechos han acontecido completamente y están definitivamente determinados antes de que el juicio comience. Sin embargo, en el caso de una ley declarada inconstitucional, en todo caso por el más alto tribunal que tenga jurisdicción, de manera que ninguna apelación es posible, y no hay duda de que la decisión será permanente, aunque el juicio nominalmente es, como todos los juicios en un proceso legal lo deben ser, entre, y técnicamente obligatorio para las partes en acción solamente, no obstante, de hecho, cuando el más alto tribunal dice en tal acción que una ley particular es inconstitucional, la decisión se hace saber al través del país, y se presume que la Corte en adelante seguirá su propio criterio. Desde entonces todos los abogados en relación con sus partes privadas, y todos los procuradores y fiscales, inmediatamente saben que ningún otro procedimiento podrá apoyarse sobre la ley en cuestión. Así, pues, la acción de la ley cesa, no sólo entre las partes del proceso original, sino en cualquier parte del país; la ley es como si nunca hubiera existido, y nos encontramos con una decisión judicial que tiene un efecto universal en relación con los hechos futuros, lo que es característico de la legislación. Además, por la decisión de la Corte, la ley es tan efectiva y totalmente rechazada como si una nueva ley derogatoria hubiese sido aprobada en aquel momento por la legislatura.

Por otra parte, si una decisión posterior revoca la anterior destructiva, su efecto para el futuro es el mismo que si la legislatura hubiera aprobado de nuevo la ley original. Yo me he aventurado a exponerles tan extensamente mis puntos de vista sobre la cuestión de la inconstitucionalidad de los acuerdos del Poder Legislativo y del Ejecutivo, no para insistir a fin de que ustedes estén conformes conmigo en todos los aspectos, sino porque me doy cuenta de que el modo de solucionar esta cuestión tiene una importante influencia sobre el éxito, hasta alcanzar a su propio progreso, de una República en orden a conducir sus propios asuntos con la debida orientación hacia la ley constitucional y el orden.

Detrás de toda discusión sobre el derecho del Poder Judicial para decidir sobre la validez de las medidas tomadas por los aparentemente iguales Poderes, Legislativo y Ejecutivo, y aparte de las consideraciones judiciales, queda la cuestión puramente política de si las condiciones sociales, oficiales y populares de un país dado permiten de hecho a un ciudadano particular intentar una prueba de la validez de cualquier ley o decreto; o si se encuentra generalmente, en un momento dado, que es mejor aceptar sin cuestión cualquier ley o decreto de las ramas activamente reguladoras. Una ilustración local y retrospectiva sobre el poder actual de esta fuerza extralegal, puede verse en el comentario que hace el General Gregorio Luperón en sus "Notas Autobiográficas y Apuntes Históricos" (1939, tomo III, pág. 416), cuando en el año 1895 escribió: "Todas las Constituciones políticas de la República Dominicana han sido violadas por la mayor parte de nuestros gobiernos". El y otros estadistas y patriotas, en ésta y otras naciones, que intentaron libertar a sus países de la tiranía y el despotismo que de tiempo en tiempo les oprimieron, nunca pensaron apelar a los tribunales, como una fútil medida totalmente desprovista de efecto, conociendo que es inútil invocar la ley contra una autoridad que se basa solamente en la fuerza. Tales consideraciones, aunque felizmente en menor grado, pueden aún en alguna extensión afectar a la vida real, en ciertas partes de América, de la cuestión que nosotros hemos

estado discutiendo en abstracto en la serena reclusión de las salas académicas.

## Elecciones.

El tiempo y la manera de realizar las elecciones nacionales, con la calificación y control de los votantes, es una materia comúnmente tratada con gran extensión en las Constituciones latino-americanas. No necesitamos detenernos aquí en los procedimientos de los distintos países; pero debemos notar que ordinariamente se deja al Congreso la facultad de dictar leyes en ejecución y reglamentación de las disposiciones constitucionales, y que la alteración de tales leyes constituye uno de los más grandes capítulos del trabajo de tales Congresos. Se hacen esfuerzos, desde luego, para hacer los requerimientos para el registro de los votantes, por ejemplo, tan favorable como sea posible, al partido que tenga el control (como en el caso de la negación del sufragio a los negros, en los Estados sudistas de la Unión, al que hemos aludido) y sin atender a los partidos en oposición; y tales discriminaciones es frecuente encontrar que son posibles en algún grado, sin violar literalmente lo que la Constitución dice. La tensión pública y la excitación popular crecen según se aproxima una elección; y si los políticos alejados del poder agitan una campaña agresiva "de manos callosas", el Ejecutivo fácilmente se inclina a encontrar al país en presencia de una emergencia, considerar la situación peligrosa para el orden público, declarar el estado de sitio y posponer la elección hasta que llegue un día más tranquilo, extendiendo mientras tanto, desde luego, su propio período en el poder. A veces tribunales especiales, o sesiones especiales de los tribunales existentes, son convocados antes de las elecciones para entender todos los casos y determinar todas las cuestiones que surjan en relación con las leyes electorales; y ocasionalmente la Constitución crea un tribunal separado para entender solamente de los casos electorales



(Chile: el Tribunal Calificador). A veces se hace por la Constitución obligatorio el voto por los habilitados (Argentina, Paraguay); pero tales disposiciones no son siempre completadas por leyes efectivas; y donde se intentan, más parecen ser una molestia que cumplir una notable mejora en la expresión de la voluntad popular en las urnas. Elaboradas disposiciones y detalles, especialmente en las Constituciones más recientes relativas a la educación pública y a las escuelas primarias libres, son muy excelentes expresiones del deseo de hacer disminuir la falta general de educación; pero al final son de poco servicio efectivo, si el dinero necesario para soportar un sistema educacional adecuado no es asequible, o si el Congreso no consigna una suma suficiente para este fin.

## Reformas.

Muchos y variados son los métodos dispuestos para proponer y adoptar enmiendas a la Constitución, no siendo menos de siete las Repúblicas que tienen métodos peculiares para ellas solas, en adición a los otros tres caminos principales que existen semejantes en dos o más países. El plan preferido es una Convención Constituyente, de delegados especialmente elegidos para esta misión, y a veces, pero no de ordinario, teniendo también poderes legislativos ordinarios. La convocatoria para tal Convención y los requisitos que preceden a las elecciones se pueden hacer de diversas maneras; pero normalmente se deciden por el Ejecutivo sobre la base de una declaración del Legislativo, por resolución o ley, que especifica las enmiendas constitucionales que son necesarias. Tales Convenciones ordinariamente tienen poder para bosquejar y proponer una Constitución enteramente nueva, y en algunos países son necesarias sólo cuando una revisión total se contempla (Costa Rica, Cuba, Honduras) mientras en otros también es la manera de aprobar enmiendas parciales (Argentina, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Paraguay).

Además de su adopción por la Convención Constituyente, en un país (Uruguay) las enmiendas o la nueva Constitución deben ser aprobadas también por un plebiscito popular antes de que entren en vigor. En lugar de un organismo especialmente elegido, el Congreso está autorizado para intervenir en la adopción de enmiendas constitucionales en todo el resto de las Repúblicas, bajo especiales requisitos y la aprobación coincidente de otras autoridades: meramente del Presidente, como cualquier ley ordinaria (Chile); o de un plebiscito popular (Brasil, Haití); o en las Repúblicas federales, con la favorable adhesión de cierto número de Estados; una simple mayoría (México), dos tercios (Venezuela) o tres cuartos (Estados Unidos). Otros países exigen que las enmiendas no deben ser aprobadas solamente por uno, sino por dos Congresos diferentes elegidos (Bolivia, Costa Rica para las reformas parciales, Ecuador, Honduras para las reformas parciales, Nicaragua, Panamá, Perú); y además de los dos Congresos se exige un plebiscito popular (Cuba para las reformas parciales) o lo más formidable de todas según los textos, dos Congresos y una Convención Constituyente (El Salvador). Cualquiera que sea el método prescrito, de hecho las Constituciones de la América Latina sufren numerosas y frecuentes enmiendas, mientras se conserva el mismo documento. No pueden ser considerados propiamente como enmiendas, hechas de acuerdo con la ley, aquellos cambios del documento entero que tan frecuentemente ocurren cuando un nuevo régimen suplanta otro anterior extra-constitucionalmente, por la fuerza o de cualquier otra manera.

### Disposiciones transitorias.

Las Constituciones de la América Latina, quizás porque tantas de ellas entran en vigor después de un previo período inconstitucional, ordinariamente concluyen con varias disposiciones transitorias, que indican cuándo entrará en vigor el nue-

vo documento; qué oficiales del régimen actual continuarán en sus cargos y por qué términos; cuándo será realizada la primera elección y las personas elegidas en la misma comenzarán sus funciones; y qué leyes, entonces o hasta entonces en vigor, serán consideradas efectivas, y cuáles otras, de ordinario especialmente aquellas que se refieren a las deudas o a las concesiones de un régimen anterior, serán consideradas derogadas y sin valor.

### **Resumen histórico por Repúblicas.**

Habiendo, pues, examinado con alguna atención las disposiciones de lo que yo he calificado de usual o típico en las Constituciones latino-americanas, para familiarizarnos con los puntos que los sucesivos documentos de las varias naciones tienen de común y en los cuales están conformes, es lógico que ahora inquiramos en qué aspectos principales difieren. Esta parte de nuestro estudio envuelve la discusión, tan brevemente como sea posible, de las circunstancias que han rodeado la adopción de cada una de las Constituciones, que pueden ser de especial interés por cualquier razón, y esta tarea, como ya hemos sugerido, requiere ordinariamente alguna consideración de los sucesos políticos contemporáneos o inmediatamente precedentes. Yo espero que ustedes estén conformes conmigo, al menos después de una pequeña reflexión, en la realización de que un conocimiento de estos sucesos es, después de todo, en verdad necesario si nosotros queremos deducir alguna conclusión realmente importante para la parte comparada de nuestro estudio de la Ley Constitucional Americana. Yo sé que la historia de la América Latina desde el tiempo en que cada una de las Repúblicas se desprendió de la Madre Patria, hasta el momento presente, sería mucho más adecuada y aceptablemente presentada por sus profesores de Historia; y yo me excuso por aventurarme a exponerla aquí, ya que estoy interesado en dedicar especial

atención a los hombres y a los sucesos que van a ser mencionados, en tanto cuanto hayan tenido alguna influencia sobre el desarrollo constitucional en los respectivos países.

Tenemos que admitir francamente que en más de nueve países, la historia del desenvolvimiento constitucional puede tener para nosotros muy poco interés desde el punto de vista comparativo. En América Central, hasta 1924 en esta isla Española, y en las naciones menos avanzadas de sudamérica, el progreso del Estado hacia una condición estable de respeto para la ley y la situación económica han sido tan difíciles, y los éxitos apreciables tan recientes, que nosotros no podemos tratar con provecho de su historia Constitucional, sino muy brevemente, aunque las tomemos juntas en un grupo. Desde, o en algunos casos con anterioridad a alcanzar la libertad de la dominación española, han sido secciones de gobiernos criollos de clase, entregados a personalidades dominantes y agresivas, casi siempre militares, que buscaban por cualquier medio los placeres y galardones del poder, el honor y los títulos de los cargos oficiales, y el prestigio y la riqueza de influencia para dispensar favores. Con los calidoscópicos cambios como cabezas de estado, constitucionales, temporales o provisionales, presidentes, emperadores o dictadores, existía muy pequeña atención para el espíritu de la ley constitucional, en el constante esfuerzo para alcanzar y mantenerse en los más altos puestos ejecutivos de la nación. A veces, desde luego, cuando el nuevo Presidente se establecía a sí mismo, seguro por lo menos mientras el país reponía sus bríos después de la última guerra intestina, él quería regularizar su situación; convocaba una convención Constituyente a la cual él nombraba o hacía que fueran elegidos Delegados aquellos que él sabía eran partidarios de sus deseos y no plantearían cuestiones inconvenientes como la de saber si ellos o él tenían algún derecho a sus cargos o posiciones, teniendo presentes las disposiciones que previamente existían en la última carta de gobierno. La Constitución previa era simplemente ignorada, o a veces, con un espíritu de bravata que tomaba conocimiento de la realidad de los hechos acontecidos, era expresamente derogada

en una de las disposiciones finales del nuevo documento; y un nuevo comienzo completamente fresco se hacía, sobre la base del cual el Ejecutivo en el mando en aquel momento, creía sería más fácil para él y su partido continuar en el poder. Es lamentable notar que en todos los años y en todas las Repúblicas de esta clase ha habido escasamente media docena de hombres de estado, desde los Próceres, que hayan establecido serias teorías de gobierno y un deseo de beneficiar al pueblo y a la vida de su nación por medio de principios más profundos, en lugar de asegurarse suficientes ingresos para satisfacerse a sí mismos y a sus amigos y mantener el ejército pagado y contento para que conservaran su régimen. Podemos nombrar al Presidente José Manuel Pando en Bolivia (1899), al General Gregorio Luperón (1880) y al Pbro. Fernando Arturo de Meriño (1880-82), para no hacer mención de personalidades que actualmente viven, en esta República; al Presidente Rafael Carrera en Guatemala (1839-65); al Presidente Manuel Bonilla en Honduras (1904); y estos son casi todos los que se pueden mencionar.

Este estado de los asuntos públicos que es nuestra lamentable, pero necesaria obligación reconocer, está certificado por la creación y aprobación, hasta 1920, de 9 Constituciones en Bolivia, 8 en Costa Rica, 20 en la República Dominicana, incluyendo las revisadas, 10 en el Ecuador, 7 en Guatemala, incluyendo también las revisadas y las de América Central, 9 en Haití, 8 en Honduras, 6 en Nicaragua y 7 en el Salvador.

No debe entenderse de ninguna manera que recae un baldón de ignominia sobre los muchos seguidores sinceros, ansiosos de algo distinto de sus propios intereses que no hay duda se podrían encontrar en casi todas las épocas en las filas de los partidarios de los distintos jefes; ni se olvida el paciente sufrimiento y humilde sacrificio de miles de personas del pueblo común que padecieron y perecieron en las temerarias contiendas por el poder llevadas al cabo por los ambiciosos jefes aprovechándose de sus cuerpos y bravura. Menos de nada debemos dejar de reconocer las condiciones difíciles de ignorancia, corrupción, malos ejemplos y completa falta

de experiencia en el gobierno y preparación para la tarea con la cual se enfrentaban aquellos en cuyas manos el logro de la independencia había entregado poderes ilimitados; ni dejar de admirar y apreciar aquellos avances hacia gobiernos estables y sanos que han sido hechos, bajo inteligentes jefaturas, especialmente en los últimos años. Como seguidores de la ciencia del Derecho, sin embargo, yo pienso que nuestro deber es leer nítida, francamente y sin emoción, las páginas que la historia nos muestra, e intentar deducir de un agudo conocimiento del pasado sensibles conclusiones para lo futuro que puedan capacitarnos para educar a la juventud de nuestros países en el sentido de que debe estar mejor preparada para conducir adelante y aplicar los importantes principios de democracia legal y gobierno republicano, que deben ser de mayor importancia que nunca, si los pueblos libres del mundo han de sobrevivir y reasegurar su vida normal cuando el caos presente se acabe.

#### ARGENTINA.

En Argentina ha habido tres ocasiones de especial interés constitucional. Con su independencia en 1810 comenzó desde entonces una intensa rivalidad y ardua lucha entre la capital metropolitana, Buenos Aires, y el partido gaucho de trece provincias del país, en orden a la dominante influencia en los asuntos de la nación. El partido de la Ciudad estaba en preponderancia cuando se formó la primera Constitución, del 22 de abril de 1819; pero la pugna continuó y sólo una combinación entre el federalista Rodríguez y el unitario Rivadavia fué la que logró la adopción de la segunda Constitución, el 24 de diciembre de 1826, que estableció un gobierno para la Provincia de Buenos Aires, a la cual se adhirieron las provincias de Corrientes, Entreríos y Santa Fe. Esta Constitución parecía ser federativa en su forma; pero de hecho representaba una victoria para los unitarios, porque creaba un fuerte gobierno central; lo cual ilustra cuanto tuvieron que alejarse, aquellos

que estaban organizando las nuevas naciones, de los ideales franceses, aun en las etapas más tempranas. Sus disposiciones federales, o aquellas otras que se referían a las libertades individuales, no impidieron al Dictador, Juan Manuel de Rosas, establecer su regla arbitraria y despótica, en 1829, y desdeñó modificar la Constitución o abolirla. Después de su caída, en febrero de 1852, la nación, cuando se recobró de sus represiones y terror, pidió tal protección contra una repetición de estas experiencias, como pudiese expresarse en las palabras de un texto escrito. El partido enemigo de Rosas convocó un Congreso que se reunió en Santa Fe, el 25 de mayo de 1853, adoptó una Constitución de carácter más federativo, que daba poder a las provincias y frenaba el del Ejecutivo nacional de tal manera que seriamente se esperaba pudiese probar su fuerza contra el renacimiento de un régimen semejante al de Rosas. De hecho se fué tan lejos en la dirección de la descentralización, que Buenos Aires rehusó juntar la nación bajo la misma. La guerra civil estalló, y se luchó acerbamente con fortuna variable hasta que las fuerzas provinciales alcanzaron unas victorias y el partido de Buenos Aires vino a ser más tratable. Después de negociaciones, los residentes de la capital se conformaron con unir el Estado, si ciertas reformas eran hechas a la Constitución, dando el mínimo de poder que ellos creían indispensable, al gobierno central. Esto fué hecho el 25 de septiembre de 1860, y el país entero vino a ser una nación unida por primera vez. Ha sido gobernada desde entonces por esta misma Constitución de 1853, tal como fué enmendada en 1860 y en pequeñas partes dos veces (1866 y 1898) desde entonces. Los cambios forzados de gobierno por golpes de Estado o súbitas represiones militares, que han sucedido desde esta época, terminados de ordinario por la rápida renuncia del Presidente, como sucedió especialmente con la derrocación del Presidente Hipólito Irigoyen por el General conservador Uriburu, en septiembre de 1930, se han realizado siempre con una deliberada contemplación de las disposiciones constitucionales existentes, y de hecho sin violencia contra la misma. En Argentina, pues, tenemos el

ejemplo ilustrativo de un muy pequeño número de Constituciones de larga vida, respetadas, excepto por una larga dictadura, en sus disposiciones; y cambiadas sólo cuando el pueblo al fin ha tenido una idea definida sobre particulares cambios de gobierno, para sancionarlos por la enmienda apropiada. En contraste con las costumbres de frecuentes cambios en los desorganizados grupos a los cuales nos hemos referido anteriormente, esta experiencia constitucional es reconfortante.

#### BRASIL.

Brasil, que tuvo durante algún tiempo la experiencia, hasta ahora única en América, de recibir al gobierno de la Madre Patria, permaneció como un Imperio después de romper su lazo con Europa. Aunque una Constitución imperial fué acordada el 4 de diciembre de 1823, no fué sino con la abdicación de Pedro II el 15 de noviembre de 1889, cuando se establecieron las instituciones republicanas. La Constitución del 24 de febrero de 1891 era francamente una copia de la de los Estados Unidos, que con el "Bill of Rights" había estado aplicándose durante una centuria. A pesar de las condiciones diferentes, tal como la no independencia anterior de las partes federadas, mayor analfabetismo y la tradición de un sistema totalmente diferente de leyes, el instrumento trasplantado resultó notablemente bueno, y no fué modificado hasta 1926. El despojo del Presidente Washington Luis en octubre de 1930, por una alianza liberal, fué el presagio de nuevas condiciones en el país, que trajeron consigo la adopción de dos nuevas Constituciones en los últimos siete años: la del 16 de julio de 1934 y la del 10 de noviembre de 1937; pero con el advenimiento del régimen del Presidente Getulio Vargas, que parece estar fortaleciendo constantemente su posición, puede suponerse que la última Constitución es compatible con un gobierno centralizado que puede administrar el país adecuadamente sin llegar a ser una dictadura fuera de la ley. El Brasil, país regido por la ley civil, ofrece el interesante caso



de haber adoptado, con resultados satisfactorios, la Constitución de un país regido por la ley común, a seguidas de un régimen imperial.

#### COLOMBIA.

En Colombia el Estado ha sufrido cambios materiales en su carácter, reflejados en los cinco nombres diferentes por los cuales ha sido oficialmente conocido. A continuación de la independencia fué organizada como la República de Colombia bajo una ley fundamental proclamada en Santo Tomás de Angostura el 17 de diciembre de 1817. Bajo la influencia de Bolívar, que esperaba, quizás, realizar algo de sus sueños de unión continental universal, comenzando con una fuerte entidad en el Norte y Oeste, Ecuador y Venezuela fueron inducidas a juntarse con Colombia, y los tres países se unieron en la República de Nueva Granada, bajo una Constitución adoptada el 6 de octubre de 1821. Según declinaba la influencia del Gran Libertador y aumentaban las envidias y ambiciones de los políticos locales, la Gran Colombia cayó, separándose Venezuela en 1829 y Ecuador en 1830. Colombia mantuvo la ficción de una nación tripartita unificada por veinte años más; pero finalmente reconoció el actual estado de cosas, y ensayó sucesivamente Constituciones conservadora, centralista y más liberalmente federal en 1831, 1843 y 1853, respectivamente, bajo la última de las cuales el gobierno degeneró en una dictadura. Cuando los federalistas obtuvieron el mando de nuevo, en la habitual reacción después de un régimen arbitrario, crearon la Confederación Granadina, de ocho Estados llamados soberanos, en los límites de la anterior Colombia, bajo la Constitución del 22 de mayo de 1858. El próximo cambio, a los Estados Unidos de Colombia, resultó con la subida de un gobierno en cierto modo socialista de carácter, el cual promulgó el 8 de mayo de 1863 una Constitución que renunció a varias libertades políticas tradicionales y abandonó un número de garantías personales en favor de un mayor predominio de

la entidad estatal. El cambio final a la República de Colombia, tal como se conoce la nación hoy día, ocurrió en la Constitución del 5 de agosto de 1886, que restauró algunas de las anteriores garantías contenidas en el "Bill of Rights" e incidentalmente cambió el término del Presidente en seis años. Esta Constitución está en vigor hoy día, habiendo sido enmendada una vez en 1888, dos veces en 1893, 28 veces en los años que van de 1905 a 1910, y seis veces con posterioridad. Varias revueltas antigubernativas, como las de los liberales en 1895 y 1899, fueron fácilmente reprimidas; pero ni éstas, ni algunos golpes de Estado triunfantes, ni los serios problemas que surgieron por la secesión de Panamá en 1903, causaron brechas en el régimen constitucional. La historia constitucional de Colombia es valiosa para demostrar las posibilidades de un acoplamiento legal de las palabras con la práctica en las sucesivas ascensiones al poder de centralistas, federalistas, conservadores, federalistas extremados e inclusive un régimen casi socialista.

#### CUBA.

La historia constitucional de Cuba ha sido, desde luego, corta; pero, sin embargo, desusadamente llena de puntos de interés. En primer lugar, el Presidente William McKinley requirió que antes de que la nueva nación fuese constituida, su Constitución debería ser aprobada por el Senado de los Estados Unidos, como si fuera en verdad una forma de tratado. De conformidad con ello, después que la Convención Constitucional cubana, elegida bajo los auspicios del Gobierno Militar provisional de los Estados Unidos, aprobó una Constitución el 21 de febrero de 1901, tuvo un descanso y esperó la acción del Senado de los Estados Unidos, entonces en sesión. Al comenzar el debate sobre la Constitución cubana allí, apareció que había un número de senadores, más de un tercio del total, y por tanto suficientes para impedir su aprobación, que entonces temían una posible dominación por algún poder europeo

en las Antillas. Ellos, de acuerdo con esto, insistían en ciertas salvaguardias, a causa de lo cual la Administración se vió forzada a hacer un compromiso para obtener los dos tercios de votantes necesarios para la aprobación. El acuerdo tomó la forma de seis disposiciones, unidas al "Army Appropriation Bill" del 2 de marzo de 1901, que estaba entonces siendo considerada por el Senado. La principal enmienda propuesta exigía que la política exterior de Cuba estaría bajo el control de los Estados Unidos, y había otras disposiciones menos importantes que concernían a la limitación de deudas, al mantenimiento de condiciones sanitarias y a la concesión de terrenos para bases navales de los Estados Unidos. Una disposición dejó el dominio sobre la Isla de Pinos para ser determinado por posteriores negociaciones. La Convención Constituyente cubana, reunida y de mala gana, aceptó la llamada "Enmienda Platt" a causa de que había sido introducida en el Senado por el senador Platt, de Connecticut; y bajo la Constitución con este apéndice, la nueva República comenzó a funcionar el 20 de mayo de 1902. Una parálisis completa de la administración, causada por los políticos opuestos al primer Presidente, Tomás Estrada Palma, después de su reelección por un segundo período, causó la intervención de los Estados Unidos, que mantuvieron un gobierno provisional desde el 29 de septiembre de 1906 hasta el 28 de enero de 1909; pero la Constitución no fué modificada y cobró todo su vigor de nuevo cuando el gobierno pasó al Presidente José Miguel Gómez. Los términos de la Enmienda Platt, especialmente los relativos al control de las relaciones exteriores, continuaron pesando sobre los cubanos, causando una gran cantidad de escritos sobre la materia, especialmente sobre la escasa extensión internacionalmente de la soberanía de Cuba bajo la misma, y han sido hechos diversos esfuerzos para modificarla; pero sin éxito. Un tratado entre los Estados Unidos y Cuba, reconociendo el pleno derecho de la última sobre la Isla de Pinos, que fué firmado el 12 de marzo de 1904, fué finalmente aprobado por el Senado de los Estados Unidos el 13 de marzo de 1925, durante la Presidencia de Calvin Coolidge; de esta

manera, una de las disposiciones de la Enmienda Platt fué satisfactoria y permanentemente eliminada. En 1928, el Presidente Gerardo Machado intentó manipular la Convención que estaba discutiendo las enmiendas constitucionales, a fin de asegurarse para él mismo un régimen de diez años, como ya hemos visto al tratar de la típica Constitución latino-americana; y la creciente oposición contra su régimen, que resultó de sus manipulaciones, le forzó a abandonar el país el 12 de agosto de 1933, lo que fué seguido por el "Golpe de los Sargentos", conducido por el Sargento Fulgencio Batista, el 4 de septiembre de 1933. Desde entonces se sucedieron nueve Presidentes y cinco Constituciones en cuarenta meses; uno de los cambios, en 1935, extendió el sufragio a las mujeres. La presente Constitución del 5 de julio de 1940, en este momento la más reciente de todas las de las Repúblicas latino-americanas, fué aprobada por una Convención Constituyente controlada por el Coronel Batista, y bajo la cual él fué estrenado el 10 de octubre de 1940 como el décimoquinto Presidente de la República. Con el advenimiento del Presidente Franklin D. Roosevelt, como Jefe del gobierno de los Estados Unidos el 4 de marzo de 1933, Cuba fué una de las primeras Repúblicas americanas para las cuales se puso en práctica la política del "Buen vecino". Después de breves negociaciones los Estados Unidos firmaron con Cuba el 29 de mayo de 1934 un Tratado, ratificado a su tiempo por las dos partes, cancelando para siempre la totalidad de la Enmienda Platt. Entonces, la República isleña, que comenzó hace cuarenta años bajo la tutela de los Estados Unidos, después de una reciente dictadura y los usuales disturbios políticos que la siguieron, y lento avance social, ha surgido finalmente bajo un jefe enérgico, probablemente en el comienzo de un régimen tranquilo y estable.

#### CHILE.

En Chile, después de los diez años de anarquía que siguieron a los cinco años de gobierno del General Bernardo O'Higgins como supremo dictador (1818-1823), una coalición

de los grandes propietarios rurales, los remanentes del partido colonial español, el clero y los primitivos O'Higginistas, obtuvo finalmente el control del país y expresó en la Constitución del 25 de mayo de 1833 sus ideales de gobierno: un fuerte, respetable, autócrata poder central, esencialmente conservador; pero condescendiendo cuando era bastante necesario, en pequeñas reformas gratas al elemento liberal de su partido, para evitar su división, disensiones y caída. Esta supremacía conservadora en el país, aunque alternando ocasionalmente entre sus facciones, permaneció sustancialmente sin cambios durante noventa y cinco años, en el curso de los cuales numerosas enmiendas fueron propuestas, pero sólo ocho aprobadas, a la Constitución de 1833. Finalmente, el elemento liberal del país, ayudado por la observación de las modernas condiciones, especialmente de trabajo, que prevalecían en Argentina y Uruguay por un lado, y en Perú por el otro, crecieron a tal punto que no podían ser ignoradas, y una nueva Constitución fué promulgada el 18 de septiembre de 1925, algo más avanzada en el reconocimiento de las modernas condiciones sociales, y notable especialmente por decretar la separación de la Iglesia y el Estado. Una coalición de liberales y estudiantes, dirigida por Carlos Dávila, un socialista, derribó el gobierno del Presidente Carlos Ibáñez; pero no encontró necesario cambiar la Constitución de 1925. Aunque la reacción sobrevino, y Dávila fué subsiguientemente exilado, la Constitución permaneció, y no parece posible que el elemento conservador gane una tan completa dominación como para ser capaz de descartar todos los pasos del progreso moderno. Chile es notable por haber mantenido en el poder durante casi una centuria, un régimen exclusivamente autocrático, de manera que en 1924 el país se encontraba gobernado por una Constitución que databa de 1833.

#### MEXICO.

Los Estados Unidos Mexicanos, como ustedes recuerdan, comenzaron su real carrera como una República, después de

la caída del Imperio de Agustín I (Iturbides) con la Constitución federal del 4 de octubre de 1824, disponiendo un gobierno republicano, representativo y popular. Tropezando con la dificultad de haber otorgado tales poderes a los Estados que era imposible un gobierno nacional efectivo, la Constitución fué reemplazada el 15 de diciembre de 1835 por otra, seguida el 30 de diciembre de 1836 por "Las Siete Leyes", que tendían a centralizar el gobierno, especialmente por la creación de unas Cortes Unidas para toda la nación. Estas fueron todavía más liberalizadas por las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843; el Acta Constitucional de 1847, que introdujo por primera vez el procedimiento de amparo en conexión con las leyes nacionales; pero bajo el cual una oligarquía militar ganó el control; y la Constitución del 5 de febrero de 1857, que pretendía ser especialmente republicana y liberal, ya que tuvo la particular oposición de los católicos por su actitud respecto a la religión. Sin embargo, esto sólo sirve para ilustrar qué poco significan las frases constitucionales a un hombre fuerte que se eleva por sí mismo hasta la jefatura del Estado, ya que bajo las mismas alcanzó el poder Juan de la Cruz Porfirio Díaz, quien gobernó el país absoluta y despóticamente, desde diciembre de 1876 hasta el 25 de mayo de 1911. La Constitución de 1857, aunque reformada 27 veces en cincuenta y ocho años (con exclusión del intermedio imperial bajo Maximiliano I, desde el 10 de julio de 1863 hasta el 15 de mayo de 1867) persistió al través de las lamentables turbulencias bajo los Presidentes Madero y Huerta. Al fin, el Presidente Venustiano Carranza fué capaz de obtener suficiente apariencia de paz y orden para promulgar el 31 de enero de 1917 una nueva Constitución, en vigor el 1 de mayo de 1917, la cual expresó las más avanzadas ideas gubernativas de la América Latina existentes en aquel momento. Era parcialmente socialista en su carácter, con largas secciones sobre el derecho de trabajo, protección a las mujeres y a los niños, especialmente rigurosa hacia la Iglesia, y proponiendo la nacionalización de las riquezas naturales en los campos agrícolas y regiones petrolíferas, cuyo intento de ejecución ha ocasionado tantas reclamaciones

internacionales y dolores de cabeza al Departamento de Relaciones Exteriores desde entonces. La Constitución de 1917 ha sido enmendada seis veces, de ordinario a fin de simplificar y aclarar el gobierno interior en el cual teóricamente los Estados tienen una parte considerable. La historia constitucional de México es interesante para mostrar una Constitución federal, nominalmente respetada durante treinta y cinco años por un, quizás benéfico, pero ciertamente omnipotente dictador.

#### PANAMA.

Panamá, como la más joven de las Repúblicas, es notable por no haber tenido más que una sola Constitución durante su existencia independiente de treinta y siete años. Basada en el modelo de los Estados Unidos, el documento aprobado el 13 de febrero de 1904 fué quizás escrito, como lo fué la Declaración de Independencia de la República del Istmo, según se sabe, en la oficina de New York de William Nelson Cromwell, astuto abogado de los propietarios franceses y otros de la Compañía Nueva del Canal de Panamá, y llevada en su bolsillo por el Dr. Manuel Amador Guerrero, cuando embarcó desde New York el 20 de octubre de 1903 hacia Colón, para preparar el espontáneo levantamiento del pueblo de Panamá "como un solo hombre", que tuvo lugar el 3 de noviembre de 1903. La desgraciada manera según la cual el gobierno de los Estados Unidos, bajo el Presidente Teodoro Roosevelt, si no patrocinó al menos conocía de antemano e impidió la supresión de la secesión del Estado de Colombia, e inmediatamente reconoció la nueva República, no necesita ser tratada aquí; excepto hacer notar desde el punto de vista internacional que es satisfactorio saber que un reconocimiento parcial de la injuria hecha a Colombia fué finalmente realizado por la ratificación, el 20 de abril de 1921, por el Senado de los Estados Unidos, del tratado del 6 de abril de 1914 y el pago de \$ 25.000.000 a Colombia a causa del mismo.

PARAGUAY.

Paraguay es muy notable, y de interés para nosotros en este momento, no por la multiplicidad de Constituciones que han marcado su existencia, sino por el asombroso hecho de que en realidad no ha tenido ninguna hasta 1870. A continuación de la independencia, en 1811, el gobierno comenzó, a imitación de los modelos de la antigua Roma y el más moderno de Francia, bajo dos Cónsules; pero, como en sus prototipos, un hombre fuerte prontamente tomó el mando, José Gaspar Rodríguez Francia, que se hizo a sí mismo dictador, y desde el año 1814 hasta su muerte a los setenta y cuatro años de edad, el 20 de septiembre de 1840, gobernó el infortunado país con un despotismo probablemente más severamente represivo y cruel que cualquier otro que se haya visto nunca en cualquier parte de América, desde los días de la administración colonial de España. Sus súbditos, ya que aquéllos no podían llamarse ciudadanos, vivían con tal terror de él, que jamás pronunciaban siquiera su nombre, sino que durante su vida se referían siempre a él llamándole "El Supremo". Tan persistente era el hábito del temor, que aun después de su muerte hablaban de él como "El Difunto". El ordenaba exilios, prisión y muerte a su voluntad; y a su régimen, con más verdad que a ningún otro régimen que jamás haya conocido América, es aplicable la definición romana del absolutismo: *Quod principii placuit legis vigorem habet*. El Dr. Francia fué seguido después de tres años y medio del caos natural en el cual se incluye un nuevo ensayo breve de la forma consular de gobierno, por Carlos Antonio López, que fué dictador desde el 14 de marzo de 1844 hasta el 10 de septiembre de 1862, xenófobo, bastante tiránico y agrio, como los más de los dictadores; pero sin tener ninguna posibilidad de distinguirse personalmente en este respecto, después del récord de Francia. Fué seguido por su hijo, Francisco Solano López, dictador desde octubre de 1862 hasta su muerte, probablemente loco, en el pantano del Aquidaban el 1 de marzo de 1870, quien arrastró a su país a la desastrosa Guerra de los Cinco Años,



contra la alianza de Argentina, Brasil y Uruguay, al final de la cual las mujeres luchaban en las filas paraguayas, la población del país se redujo el 75 por 100, de unos 880.000 habitantes en 1864 a 221.000 en 1870, y de cuyos efectos la nación nunca se ha recobrado. Después de un breve régimen de Triunvirato, una Constitución fué promulgada el 25 de noviembre de 1870, bajo la cual Cirilo Antonio Rivarola fué el primer Presidente constitucional del país. Revoluciones y golpes de Estado sucesivamente arrasaron el desamparado país, a veces en luchas entre los Colorados y los Blancos, como continuación de los partidos uruguayos; pero más frecuentemente eran francamente y en realidad meros intentos sucesivos de mezquinos políticos e inadecuados jefes militares para obtener el control de las finanzas del Estado. La Guerra del Chaco Boreal con Bolivia (1932-35) en la cual muchachos tan jóvenes como de 14 años estaban en las tropas paraguayas, probó que la despoblada nación no había olvidado cómo luchar; pero la unidad que en las hostilidades parecía haber juntado a toda la nación hasta elevar a la Presidencia al General José Félix Estigarribia, quien era simplemente Coronel hasta el 29 de septiembre de 1933 aunque en mando supremo de las fuerzas paraguayas, muriendo en un accidente aéreo, fracasó ante las rivalidades políticas, y los alzamientos y cambios extralegales de gobierno continúan. A pesar de no haber tenido sino una sola Constitución en lugar de muchas, Paraguay pertenece al grupo de países de cuya historia constitucional no puede extraerse como lección sino un desdichado ejemplo.

#### PERU.

Perú, después de su liberación final del régimen español en 1824, y la rendición el 22 de enero de 1826 de Callao, la última fortaleza española en el continente americano, cayó bajo la dominación colombiana, con Bolívar y Sucre, hasta la revuelta de los soldados colombianos en Lima el 26

de enero de 1827. A ésto siguieron 40 años de luchas, con éxitos alternativos, entre los conservadores, que mantenían un gobierno centralizado con un fuerte Poder Ejecutivo, y los liberales, que permitían mayor descentralización y limitada autonomía para los departamentos y provincias, durante los cuales seis Constituciones estuvieron en vigor desde el 18 de marzo de 1828 al 29 de agosto de 1867. A esta última siguió la dictadura del General Mariano Ignacio Prado y la guerra naval con España (1865-66), con restitución en 1868 y otra vez en 1882 de la Constitución del 13 de octubre de 1856, que sobrevivió a la Guerra del Pacífico con Chile (1879-83) y la consiguiente pérdida de Tacna-Arica. Augusto P. Leguía que había sido Presidente desde 1908 a 1912, volvió al poder como dictador en 1919, y bajo él una nueva Constitución fué promulgada el 27 de diciembre de 1919, que entró en vigor el 18 de enero de 1920, la cual estaba basada en parte en la Constitución mexicana de 1917, con promesas liberales de interés para los trabajadores, los desempleados y el progreso económico. El Coronel Luis M. Sánchez Cerro dirigió una revuelta que comenzó en Arequipa el 22 de agosto de 1930, que se decía ser mantenida por el ejército contra el feudalismo, el clericalismo y el imperialismo del régimen existente y después de una huída temporal a Francia regresó para ser Presidente el 18 de diciembre de 1931. El 11 Regimiento de Infantería, bajo el mando del Comandante Gustavo Jiménez se amotinó en Cajamarca el 11 de marzo de 1933; pero el movimiento fué aplastado en pocos días por las tropas leales, y Jiménez fué muerto, quizás por su propia mano. Siguió la promulgación de una Constitución algo reaccionaria el 9 de abril de 1933. Sánchez Cerro que había obtenido el cargo a continuación de hacer un llamamiento extralegal a las armas, fué asesinado en Lima el 30 de abril de 1933. Al sobrevenir una reacción popular contra los elementos anti-gubernativos, muchos miembros de la Asociación Popular Revolucionaria Americana, conocida como la APRA, inclusive su jefe Haya de la Torre, fueron reclusos en prisión o exilados. Perú, que en cien años ha tendido, por medio de sucesivas Constitucio-

nes pacíficamente aprobadas, a obtener gradualmente mayor libertad y régimen de gobierno popular, recurrió a la fuerza iniciada por los militares, y como un resultado de los desórdenes acontecidos perdió una gran parte de las ganancias que había conseguido. Reformas a lo largo de leyes moderadamente modernas y sociales, que fueron aprobadas por plebiscito el 18 de junio de 1939, entraron en vigor el 24 de julio de 1939, y si ellas aguantan un razonable período, puede pensarse que la nación, después de este lapso temporal, ha colocado sus pies de nuevo en el camino de la ley y del orden.

#### URUGUAY.

A continuación de su liberación de España, la *Banda Oriental* se separó de Argentina y se incorporó al Imperio brasileño como la Provincia Cisplatina desde el 31 de julio de 1821 hasta el 24 de mayo de 1827; pero finalmente ganó su independencia como la *República Oriental del Uruguay* el 27 de agosto de 1828. La primera Constitución, que entró en vigor el 18 de julio de 1830, creó un Estado unitario, en el papel con un fuerte gobierno central. Sin embargo, actualmente la dura y al parecer permanente rivalidad entre los dos partidos opuestos, los Colorados y los Blancos, que tuvo su primera expresión violenta en la batalla de Carpintería el 19 de septiembre de 1836, continúa con incansable intensidad por cerca de un centenar de años. El gobierno constitucional del 28 de agosto de 1912 fué seguido el 3 de enero de 1918 por una nueva Constitución que separó la Iglesia del Estado e intentó una forma colegiada de gobierno por la división del Poder Ejecutivo entre el Presidente y el Consejo Nacional de Administración, al cual ya nos hemos referido. Estos de hecho sirvieron de poco para remediar la resquebrajadura, y especialmente en los últimos años ha venido a ser la costumbre del partido que esté fuera del poder, si se considera a sí mismo en minoría en la época de una elección, abstenerse de ir a las urnas, ocasionando con esto que el partido victorioso parezca

al fin que representa la elección de una proporción relativamente pequeña de la totalidad de los electores de la nación, y debilitando de esta manera a la administración venidera antes de que haya tomado posesión del poder. El crecimiento del disgusto popular con las luchas sin fin entre los dos partidos, y el aumento de la fuerza de los trabajadores, finalmente produjo la aprobación el 18 de mayo de 1934 de la Constitución vigente que restablece el Poder Ejecutivo en un Presidente y contiene avanzados principios sociales modernos y declaraciones de carácter socialista o quizás más radical en algunas pequeñas partes, y que probablemente representa la más efectiva organización legal en sudamérica del ultramoderno punto de vista de los trabajadores. Cada una de tres Constituciones del Uruguay ha sido ampliamente expresiva en teorías enteramente diferentes sobre el gobierno nacional; mientras que la práctica común bajo las mismas ha diferido muy poco en hecho; profundas disensiones entre los hombres más bien que entre los principios, antes de las elecciones, y después de ellas, repugnancia para aceptar el veredicto de las urnas.

#### VENEZUELA.

A continuación de su separación de la Gran Colombia, Venezuela aprobó el 24 de septiembre de 1830 su primera Constitución como un Estado independiente y separado, establecido, en apariencia con la aprobación de Bolívar, el principio de conferir el gobierno a una privilegiada clase de escogidos, con limitaciones no sólo sobre el derecho objetivo al sufragio sino también de las garantías individuales. A esto siguió, en la inmediata centena de años, una curiosa historia doble en la cual una sucesión de diez y seis Constituciones, tres de las cuales marcan un distinto avance en liberalismo, parecen haber tenido tan poco vigor como difícilmente pertenecer al mismo país, con una serie de más o menos benevolentes dictaduras. La Constitución del 31 de diciembre de 1858 registró una reacción contra la oligarquía conservadora

y estableció el sufragio universal para los varones con un régimen federal y creciente autonomía para las provincias. La Constitución del 22 de abril de 1864, casi liberal, continuó el régimen federal y erigió las provincias en lo que se llamó Estados soberanos e independientes. La Constitución del 27 de abril de 1881 se basó en la de la Confederación Suiza y estableció un gobierno central para los nueve Estados (trece en 1904 y veinte ahora) en un Consejo Federal. Sin embargo, durante setenta y siete años del período que va desde 1830 hasta 1935, el país estuvo de hecho gobernado por el General José A. Páez, dictador desde 1831 hasta 1849 y de nuevo desde 1861 hasta 1863; Antonio Guzmán Blanco, que representaba originalmente una victoria de los Amarillos sobre los Azules, 1869-1889; General Joaquín Crespo, jefe de la Revolución Legalista 1891-1892; General Cipriano Castro, León de los Andes, y xenófobo, 1901-1908; y General Juan Vicente Gómez, 19 de diciembre de 1908 a 17 de diciembre de 1935. Poco después de la muerte de "El Viejo" una Convención Constituyente se reunió y el 20 de julio de 1936 se aprobó la Constitución vigente, ideada desde luego, con el fin de impedir la elevación y mantenimiento de un dictador o un desenfrenado titular del Poder Ejecutivo, pero sin haber descubierto ningún medio infalible para este fin, es tanto cuanto nosotros podemos ver. En Venezuela observamos un ejemplo muy interesante del poco valor de las palabras escritas en un documento solemne contra la determinación de un hombre despiadado con un fuerte deseo de poder y teniendo el ejército con él.

Este resumen de las características y notables diferencias de las Constituciones de la América Latina, muestra importantes aspectos comparativos, y si ha sido algo extenso creo era esencialmente necesario para nuestros propósitos, y confío que no esté totalmente desprovisto de interés en sí mismo.

## ASPECTOS INTERNACIONALES

Hasta ahora hemos considerado las Constituciones en tanto afectan y controlan la vida social, económica y jurídica del país al cual pertenecen, en sus aspectos internos. Hay, sin embargo, un punto de vista más amplio, y desde luego algunas consideraciones más interesantes, desde el cual se ve cómo cada Constitución nacional controla las relaciones internacionales y afecta a la ley y diplomacia de su propio país en relación con las otras naciones del mundo. A este aspecto extranacional de una Constitución debemos brevemente volver ahora nuestra atención.

### Podere de los Estados.

El primer punto que debe examinarse concierne solamente a las cinco Repúblicas federadas (Argentina, Brasil, México, Venezuela y los Estados Unidos) y el diferente grado en que las separadas soberanías de los Estados componentes han permanecido fuertes o han venido a ser relativamente débiles bajo el régimen federal. Como los Estados Unidos es la única República de éstas en la cual las diversas partes eran, antes de unirse en una entidad federal, completamente independientes Estados en sus propios derechos, con todos los atributos de la soberanía; y como los problemas sobre los cuales nosotros vamos a hablar, se muestran en el más alto grado en esta nación, debemos discutir en primer término la situación allí, en el entendimiento de que lo que digamos podrá aplicarse también, aunque en un grado menor, a las otras Repúblicas federales. Debe recordarse que el plan fundamental de la Constitución de los Estados Unidos da a esta nación un gobierno de poderes delegados: esto es, implícitamente en principio y por expresa determinación en el "Bill of Rights" (Enmien-

da X) que todos los poderes no delegados por la Constitución a los Estados Unidos, ni prohibidos por ella a los Estados, están reservados a los Estados respectivos o al pueblo. Esto se refiere a los poderes que después de la independencia y antes de la federación eran inherentes a cada uno de los trece Estados originales como naciones separadas y soberanas. Además, esto se aplica igualmente a todos los Estados (ahora 35) admitidos desde entonces, ya que la Suprema Corte ha decidido, y lo repite cuando es necesario, que las disposiciones de la Constitución en lo relativo a la admisión de nuevos Estados (art. IV, secc. 3) significan que cada Estado entra en un pie de exacta igualdad con todos los otros. Entre tales atributos del dominio completamente independiente, como miembros de la gran sociedad de naciones civilizadas del mundo, lo que ustedes recordarán como alumnos de Derecho Internacional, está la dirección completa de las relaciones internacionales, el derecho de declarar la guerra y el derecho de inmunidad procesal ante cualquier tribunal, excepto sin un previo consentimiento del propio Estado. Hay, desde luego, otros muchos atributos y poderes necesarios o tradicionales, incluídos en la definición de un Estado soberano; pero estas tres características son las únicas que permanecen importantes para nuestra consideración actual. Los Estados que ratificaron la Constitución, o los que desde entonces han sido admitidos en una situación idéntica bajo la misma, cedieron su derecho de mantener cualquier clase de relaciones exteriores o de hacer la guerra, cuando aceptaron las disposiciones (art. I, secc. 8, 10) que disponen:

“El Congreso tendrá poder..... para regular el comercio con las naciones extranjeras..... para declarar la guerra.

”Ningún Estado entrará en ningún tratado, alianza o confederación..... entrará en cualquier acuerdo o pacto con..... un poder extranjero, o se comprometerá en una guerra, sin ser realmente invadido”.

Se desprende que todas las relaciones, de cualquier clase que sean, con naciones extranjeras, son exclusivamente una materia de competencia federal; y demandas, negociaciones, quejas, denuncias o protestas, deben ser solamente sometidas al Gobierno nacional, sin tener en cuenta el *situs* del suceso o la causa que originó el incidente. Si este *situs* está en cualquier parte de los Estados Unidos continentales, excepto, sin embargo, el Distrito de Columbia, necesariamente se encuentra dentro de los límites de uno de los Estados individuales, y en tal territorio el Gobierno federal no tiene derecho para entrar si no es en una materia que haya sido concedida expresamente por la Constitución a la jurisdicción federal. Por otra parte, los Estados Unidos no tienen derecho para coaccionar a ningún Estado en cualquier materia que concierna puramente al Estado. De esta situación resulta que la nación extranjera cuyos nacionales hayan sido injuriados en su persona o propiedades por una acción en un Estado, pueden presentar su protesta o reclamación sólo al Gobierno Federal y este Gobierno está obligado a decir a la nación extranjera: Lo sentimos mucho pero los sucesos de los cuales se queja, han tenido lugar en el interior de uno de nuestros Estados; bajo nuestro sistema federal no podemos compeler a aquel Estado a hacer nada sobre ello u ofrecer un desagravio; y por otra parte nuestra Constitución prohíbe a ustedes tener ninguna comunicación directamente con aquel Estado. Ha habido diversas situaciones en él, en las cuales surgió esta situación; pero la referencia a una sólo será suficiente para ilustrar la operación de estos principios legales. Hacia 1893 hubo un considerable número de inmigrantes italianos, no todos ellos de la mejor clase, que vinieron a New Orleans y se establecieron en el estado de Louisiana y las regiones vecinas en que crecía el azúcar y el tabaco. No tardaron en surgir dificultades de trabajo y disputas que fueron agravadas por cierto número de crímenes graves ocurridos justamente entonces y, con razón o sin ella, imputados a los italianos. Hubo motines en algunas pequeñas ciudades y tierras de las cercanías, y los italianos fueron golpeados e injuriados de otras



maneras, en algunos pocos casos con resultados fatales, su propiedad arrebatada o destrozada, y muchos de ellos forzados a refugiarse con labradores amigos en New Orleans. Las autoridades del Estado pronto recuperaron el dominio de la situación y restablecieron el orden; pero no antes de que se hubiera hecho un considerable daño. Italia, después de conocer los sucesos, e inquiriendo sobre las circunstancias, muy justamente presentó una protesta en Washington, con la reclamación de una compensación por las personas y la propiedad de los injuriados. El Gobierno de los Estados Unidos se vió en la obligación de replicar exactamente lo que hemos delineado más arriba; las cosas de las cuales ustedes se quejan, con entera justicia según el Derecho Internacional, han sucedido en uno de nuestros Estados, en los cuales no tenemos poder para mantener el orden público sin ser invitados por las autoridades del Estado; no podemos compeler al Estado a reparar a ustedes; y ustedes no pueden entenderse directamente con él. El Gobierno Federal intentó después inducir a la Legislatura de Louisiana para asignar una cantidad como indemnización a los italianos, pero totalmente sin éxito. Desde el punto de vista de la justicia internacional es satisfactorio poder decir que el Congreso finalmente hizo una asignación de aproximadamente \$50.000, que fueron pagados a Italia como una pura liberalidad por parte del Gobierno Federal, en compensación por los sucesos en los cuales él no había tomado parte, y que de acuerdo con las leyes no podía haber impedido.

El derecho de una soberanía, individual o estatal, a la inmunidad de los procesos civiles o criminales ante los tribunales del propio país o de otro cualquiera, ha dado lugar también a difíciles problemas en los Estados Unidos. Originariamente la disposición (art. III, secc. 2) era que el Poder Judicial de los Estados Unidos entendería de las controversias entre dos o más Estados; entre un Estado y los ciudadanos de otro Estado, y entre un Estado y los Estados extranjeros o sus ciudadanos o súbditos. Después que la Suprema Corte ha decidido en uno de los primeros casos, cuyos detalles eran de carácter interno y no necesitamos referirlos aquí, que un ciudadano

de cualquier Estado podía entablar juicio en un tribunal federal y obtener un fallo condenatorio sobre un contrato u obligación, tal como un título de la deuda de otro Estado, varios de los Estados se alarmaron de lo que ellos concebían podía presagiar una peligrosa invasión por el gobierno nacional en los derechos de los Estados, y aseguraron la adopción el 8 de enero de 1798 de la Enmienda XI, que dispone:

“El Poder Judicial de los Estados Unidos no proyectará seguir ningún proceso en derecho o en equidad, comenzado o perseguido contra uno de los Estados Unidos por ciudadanos de otro Estado o por ciudadanos o súbditos de un Estado extranjero”.

Muchos de los Estados, especialmente en el llamado Período de Reconstrucción, que siguió inmediatamente a la Guerra Civil, hicieron emisiones extravagantes y con frecuencia corruptas de bonos de obligaciones que fueron subsiguientemente repudiados en todo o en parte. La Enmienda XI claramente hacía imposible a cualquier individuo, fuese ciudadano de uno de los Estados Unidos o de un país extranjero, mantener con éxito una acción ante los tribunales federales sobre tales obligaciones repudiadas. Según la regla del Derecho Internacional, relativa a la inmunidad de la soberanía, no podría presentar una demanda en los tribunales del Estado deudor, o en el de cualquier otro Estado individual, sin que el Estado deudor hubiera dado previamente su consentimiento a tal proceso, lo que desde luego no haría nunca su legislatura. Ante este dilema, algunos astutos abogados de los propietarios de los bonos deficientes, concibieron la brillante idea de que otros Estados demandaran sobre los mismos, no habiendo ninguna disposición contra los procesos entre Estados que, según puede observarse, pudiera ser incluida en la Enmienda XI. De conformidad con esto, sus clientes presentaron algunos de sus bonos contra los Estados sudistas a los Estados nortños de New Hampshire y New York, con una disposición restrictiva para la devolución del 50 por 100 o más de los be-

neficios que cualquier proceso que pudiera tener éxito. Las legislaturas de los dos Estados, impresionadas por la posible ganancia que pudieran proporcionar a las tesorerías del Estado tales litigios con sus hermanos del Sur, autorizaron que se llevaran tales procesos en nombre de los Estados. Todo iba tranquilamente y de acuerdo con el plan, cuando, en una apelación, la Suprema Corte de los Estados Unidos declaró que los bonos, de hecho, no eran de la propiedad provechosa para los Estados demandantes, sino que el procedimiento era simplemente un ardid para evitar la Enmienda XI; y lo que no podía hacerse directamente de acuerdo con la Constitución, tampoco podía hacerse indirectamente, acabando con el litigio. El ulterior aspecto de la fase internacional que especialmente nos concierne, empezó aquí. El consejo de la comunidad de tenedores de bonos deficientes, dándose cuenta de que un Estado aún podía ser perseguido en los tribunales federales por un Estado extranjero, indujeron a sus clientes a partir algo de sus bonos en la cuantía del mismo 50 por 100 como contingente básico, según se había hecho antes, con la República de Cuba y el Principado de Mónaco. Cuba logró iniciar un procedimiento contra el Estado de North Carolina; pero por consideraciones que fueron probablemente extralegales retiró su acción antes del juicio y devolvió los bonos a sus donantes. El procedimiento de Mónaco contra el Estado de Mississippi, prosiguió, sin embargo, y en apelación llegó a la Suprema Corte de los Estados Unidos, que hace pocos años dictó la decisión que exactamente nos interesa en este estudio: que por una regla aceptada de Derecho Internacional, un Estado soberano tiene inmunidad respecto a todo proceso, excepto si da su propio consentimiento; que los Estados de la Unión cedieron su inmunidad como soberanos en tanto se trate de procesos con Estados hermanos de la Unión y garantizaron su consentimiento general al juntarse en la Unión bajo los términos de la Constitución; que retuvieron su original inmunidad soberana e independiente en todos los demás aspectos, sin embargo, y como los Estados extranjeros no podían ostentar los privilegios obtenidos por los Estados hermanos

de la Unión bajo la Constitución, la inmunidad persistía respecto a ellos; y un Estado no podía ser demandado en un tribunal federal por una nación extranjera sin su expreso consentimiento. Así, pues, vemos la Constitución nacional en acción para definir y restringir los derechos concernientes a la aplicación de una regla de Derecho Internacional. En el mismo orden, las cuestiones de la expropiación federal o estatal, de propiedades de extranjeros y el pago de compensaciones, serían, por tanto, determinados según las disposiciones de la Constitución nacional por la Suprema Corte de la nación; que en el caso de estas Repúblicas federales, puede notarse, tiene el poder de decidir o determinar la constitucionalidad de las leyes. Sin embargo, tales materias rara vez obtienen su solución final en el campo legal, sino en el campo de las relaciones internacionales y la diplomacia, que están más allá del alcance del presente estudio.

Algunos han pensado que el régimen federal ofrece mayor protección que los unitarios contra la indebida usurpación del poder por un Ejecutivo fuerte, a lo cual nos hemos referido anteriormente. Esto es parcialmente contrapesado por la disposición, también entre los atributos de soberanía que son conservados por las partes componentes e independientes, que concede el derecho a mantener un ejército; desde que era permitida la existencia de una fuerte milicia mantenida por los Estados podía en algún grado tender a resguardarse de la opresiva influencia potencial del ejército nacional.

Desde un punto de vista puede quizás considerarse que todos los asuntos que caen dentro del campo de lo que es conocido en el derecho civil como Derecho Internacional Privado, son de hecho materias internacionales que afectan y son controladas por la Constitución estatal. Sin embargo, esto sólo sería verdadero remotamente, y si consideramos una Constitución estatal como formando una parte actual de las leyes dictadas bajo la misma. En la práctica, la mayor parte de las materias del Derecho Internacional Privado (tales como la adopción, el comercio terrestre y aéreo, contratos, divorcio, herencia, letras de cambio, prueba, quiebras, sucesiones, so-

ciudades, testamentos, tutela, para mencionar sólo las más importantes) no son controladas directamente por las disposiciones constitucionales, sino que son gobernadas por códigos, reglamentos o estatutos específicos de la legislatura nacional; aunque desde luego éstos, a su vez, requieren conformarse a una disposición pertinente de la Constitución. Sin embargo, algunos de los asuntos del Derecho Internacional Privado son con frecuencia expresamente mencionados por la Constitución nacional. Entre éstos, de suficiente importancia para justificarnos su examen brevemente, están los asuntos de los delitos cometidos en alta mar, ejecución de sentencias extranjeras, extradición, extranjería, naturalización y privilegios diplomáticos.

### **Delitos en alta mar.**

Yo recordaré que es un principio elemental del Derecho Internacional Público el que cada nación que posee una costa marítima, posee derechos de soberanía sobre una faja de mar bordeando sus costas y alrededor de las islas adyacentes, conocida como mar territorial, con una anchura que varía según la ley y la historia del país; pero usualmente de tres millas náuticas (una legua); y más allá de esta distancia, los océanos son conocidos como alta mar, y se suponen en tiempo normal que son libres para mantener el comercio de todas las naciones. Por otra parte, un barco participa de la nacionalidad del país bajo cuya bandera está registrado, y los sucesos acaecidos a bordo de este navío en alta mar no entran en la jurisdicción del mar territorial de ninguna otra nación y son gobernados por la ley de la bandera del barco. Sin embargo, anteriormente, antes de que la piratería hubiese sido anulada, y cuando el tráfico de esclavos aún conservaba extensos límites del océano, las naciones civilizadas del mundo estaban intentando suprimir ambas prácticas. Se encontraban entonces muchos navíos fuera de la ley y sin ninguna bandera legal o sitio de

registro, y llegó a ser importante determinar, con objeto de su exterminación, qué ley sería aplicada para fijar la situación jurídica civil y penal de las personas capturadas conduciendo tales navíos. El problema no afectó grandemente a las Repúblicas latino-americanas porque en la primera mitad del siglo XIX pocas de ellas tenían navíos de suficiente tonelaje para dedicarse en el ancho océano a buscar y reprimir los piratas y los traficantes de esclavos. Inglaterra, desde luego, fué la primera a causa de sus grandes navíos y del deseo de proteger su comercio en todos los mares. Vemos, como una ilustración de la adaptabilidad de la Constitución británica, a la cual ya nos hemos referido anteriormente, al Parlamento dictar una ley dando jurisdicción a los Tribunales del Almirantazgo británico para conocer y sentenciar los casos de las personas y propiedades conducidas por los navíos británicos en los puertos británicos, procedentes de un barco sin registro válido en cualquier otro país. De hecho los tribunales extendieron esto a cualquier navío, cuando la prueba de su participación en actos de piratería o del comercio de esclavos fuese clara, basando esto tanto en la ley de las naciones como en muchos tratados específicos que en tales casos privaban a los navíos de la válida protección de cualquier registro que pudiera alegar. Sin embargo, los Estados Unidos no estaban preparados para aprobar o aceptar completamente tan amplio principio de Derecho Internacional; y encontramos en la Constitución (art. I, secc. 8) el poder expresamente concedido al Congreso para definir y castigar las piraterías y felonías cometidas en alta mar y las ofensas contra la ley de las naciones. Las Constituciones de la América latina ordinariamente no dicen nada sobre esta materia. Desde luego la piratería y el comercio de esclavos han desaparecido virtualmente de los mares, como ya hemos dicho; pero existe siempre la posibilidad de amotinamientos o de otros crímenes graves, cometidos a bordo de un navío que toque primero en el puerto de un país distinto de aquel en que está registrado. Ninguna nación desea rehusar la jurisdicción de tales casos y enviar los asesinatos o criminales en potencia de nuevo a alta mar; pero la

mayor parte de las Constituciones de la América latina limitan la jurisdicción a los actos ocurridos dentro del territorio nacional, lo que incluiría los actos ocurridos en las aguas territoriales o en un navío registrado en la nación; pero no los actos ocurridos en alta mar o en navíos de otra nacionalidad. Los pormenores de las dificultades que resultan para encontrar una regla legal que sostenga tal jurisdicción, debemos dejarlos al estudio de las decisiones de Derecho Internacional Público; pero mientras las Constituciones usuales toman nota de esta situación, y alteran su acostumbrada redacción en la forma que sea necesaria, es interesante hacer notar que el Código Bustamante de Derecho Internacional Privado adoptado por 13 de las Repúblicas americanas, acepta francamente la regla original británica de aplicar la ley del que captura:

Art. 308.—La piratería, la trata de negros y el comercio de esclavos, la trata de blancas, la destrucción o deterioro de cables submarinos y los demás delitos de la misma índole contra el derecho internacional, cometidos en alta mar, en el aire libre o en territorios no organizados aún en Estado, se castigarán por el captor de acuerdo con sus leyes penales.

Así, pues, en tanto que una Constitución nacional haga de un tratado la ley del país, y el efecto de este tratado particular no esté restringido por reservas expresas, estas materias están actualmente gobernadas por la Constitución; sin estar directamente mencionadas en ella, excepto en los Estados Unidos.

### Ejecución de sentencias extranjeras.

La cuestión de la ejecución de las sentencias de los tribunales que no son del país y cuya ejecución es solicitada, es una de las confusiones de principios e inconsistencia de apli-

cación, que ordinariamente se dice no son capaces de una solución general de acuerdo con cualquier regla del Derecho Internacional, sino que necesariamente depende en cada caso de las disposiciones de cualquier tratado que exista entre las dos naciones envueltas en la cuestión. Sin embargo, en este punto la usual Constitución latino-americana, lo mismo que la de los Estados Unidos, tiene una disposición que se refiere al problema, aunque sus términos difieran. En el caso de los Estados Unidos, el "Bill of Rights" (Enmienda V) dispone que ninguna persona será privada de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido proceso legal. La Suprema Corte ha decidido que la ley correspondiente debe ser la de los Estados Unidos o la de uno de los Estados individuales; y que la de un Estado ofrece una buena base para un juicio en otro en virtud de la disposición (art. IV, secc. 1) de que se dará completa fe y crédito en cada Estado a los actos públicos, actuaciones o procedimientos judiciales de cualquier otro Estado. Las leyes o procedimientos legales de una nación extranjera no están, sin embargo, incluidos en estas disposiciones, y los tribunales han tenido que retroceder para averiguar que era lo que permitía la "common law" en el momento de la separación de las colonias de Inglaterra. Sin detenernos aquí para no entrar en pormenores, es suficiente decir que han declarado que la "common law" permitía la ejecución de las sentencias extranjeras sólo a base de reciprocidad; esto es, si otro país admite una sentencia de los Estados Unidos para ser ejecutada, los tribunales de los Estados Unidos a los cuales se dirija una petición, concederán el "exequátur" para la ejecución de una sentencia de aquel país en los Estados Unidos. Sin embargo, en la práctica tales aplicaciones a países distintos a Inglaterra o Canadá, y que no tengan la "common law", es extremadamente rara; y la concesión de "exequaturs" es más rara todavía, porque la reciprocidad casi nunca se ve que exista como debiera, en ningún país donde el derecho civil procede del sistema romano fundamentalmente diferente. Sin embargo, entre las naciones latino-americanas, aunque ellas poseen el derecho civil en común, las Constituciones



ordinariamente se interponen con sus disposiciones para que los tribunales, con exclusión de los Poderes Ejecutivo y Judicial, apliquen la ley del país. Nada puede encontrarse en los Códigos o en otras leyes generales del país, que permita tomarse a una persona sus propiedades por la justicia en virtud de un decreto o sentencia de un tribunal rendido después de un juicio fuera de su jurisdicción; y con esto la Constitución parece cerrar el paso a la ejecución de cualquier sentencia extranjera. A veces, pero no tan frecuentemente como se ha intentado en los países de "common law", se ha querido probar que existe un principio de reciprocidad en el derecho civil; pero generalmente sin éxito. Siendo los tribunales de ambas clases de países, libres para actuar según su propia iniciativa, puede presumirse que un sentimiento de respeto y un deseo de aplicar en su propia ventaja la Regla de Oro, puede conducirles a establecer un sistema de reconocimiento general de las sentencias o al menos de las emanadas de las Supremas Cortes de los otros países. Podemos decir, por tanto, que en este punto las disposiciones Constitucionales vienen a impedir precisamente lo que el derecho internacional y el uso judicial favorecerían. Finalmente la materia debe ser gobernada sólo por el acrecentamiento de tratados hechos por la nación con cada una de las otras, ordinariamente bipartitos; pero ocasionalmente multipartitos, como resultado de algunas Conferencias americanas. Nosotros podemos indicar que el Código de Bustamante (arts. 423-433) intenta establecer un compromiso en esta materia entre la aceptación completa de las sentencias extranjeras, practicable sólo por medio de tratados, y el criterio francés y común en el continente que se reserva el derecho para examinar toda la cuestión envuelta en la ley original, sobre sus motivos, desde el comienzo. Si un tratado se hace, viene a formar parte de la ley del país, y las objeciones constitucionales que hemos indicado, desaparecen.

## Extradición.

La materia de la extradición es asunto del Derecho Internacional Privado al que las disposiciones constitucionales relativas a los derechos de los ciudadanos atañen muy directamente. Podemos recordar, al examinar esta cuestión, que en el Derecho Internacional hay dos teorías sobre la nacionalidad: la "lex soli", la de que la ley del lugar donde la persona está, gobierna sus actos allí; y la "lex sanguinis", la de que la ley del lugar de donde es la persona, la sigue y debe ser aplicada en sus relaciones jurídicas donde quiera que vaya. La primera es desde luego la principal en la "common law", mientras que la última es aceptada por muchas, ya que no por todas en la actualidad, de las naciones que tienen el derecho civil. La ley de los Estados Unidos hace ciudadanos de la Unión a todas las personas que nacen dentro de sus límites territoriales (con muy pocas excepciones, como para las personas que están en el país en una misión diplomática). El otro punto de vista, del cual Italia ha sido un protagonista señalado, es el de que todos los niños participan siempre de la nacionalidad de sus padres, y hace italianos, por ejemplo, a los niños de un italiano en cualquier parte del mundo, y especialmente, impide (excepto cuando un tratado específicamente cambie la ley) el reconocimiento de la naturalización por cualquier otro país. El conflicto de estas dos teorías da lugar, como ustedes saben, a muchos problemas complicados, y ocasiona los casos de la doble nacionalidad y del apatridismo. La Constitución de una República americana, en su "Bill of Rights", ordinariamente prescribe cómo los ciudadanos del país deben ser juzgados en casos de graves faltas criminales, en los Estados Unidos (Enmienda VI) por un jurado; en la típica Constitución latino-americana, por un tribunal competente de conformidad con las leyes en vigor antes del crimen y el procedimiento que el mismo requiere. Ningún país puede estar seguro de que cada una de las formas así requeridas

será observada en el país que pide una persona para que le sea entregada para los fines de ser juzgada de acuerdo con sus leyes. De aquí que no sólo sea un sentimiento general público, sino también ordinariamente un requisito constitucional específico que ha hecho tan usual que prácticamente es universal, la costumbre de insertar en cada tratado de extradición una exclusión expresa de los nacionales del país que hace la entrega. El Código de Bustamante contiene justamente tal disposición:

Art. 345.—Los Estados contratantes no están obligados a entregar a sus nacionales.

### Extranjería.

La cuestión de los derechos y privilegios de los extranjeros en un país trae a examen una interesante conjunción de los principios del Derecho Internacional y las disposiciones constitucionales. Debe recordarse que una regla fundamental, basada en el reconocimiento de los más plenos derechos de soberanía y protección de su propia existencia, permite a una nación excluir conjuntamente a todos los extranjeros de su territorio; admitirlos en los términos que ella misma desee, y deportarlos libremente y sin permitirles recurrir en queja, al país de donde vinieron. Si un país lo cree mejor, puede dirigir su exclusión hacia una raza específica o inclusive una nación, sin violar ninguna regla del Derecho Internacional, aunque desde luego corriendo el riesgo diplomático de inferir una ofensa a la nación o a las naciones así especialmente descartadas. Sin embargo, cuando el extranjero ha sido admitido en el territorio, el tono de la regla del Derecho Internacional cambia por completo desde ese momento; a partir de entonces, y en tanto permanezca en el territorio, debe ser tratado tan bien como un ciudadano nacional, sin indebidas diferencias ni molestas regulaciones a causa de su cualidad de foras-

tero, e inclusive cuando sea discrecionalmente deportado, no debe abusarse o maltratarle, y debe dársele la mayor libertad posible en relación con su "estatus". A este nuevo y protector aspecto de la regla internacional se añade ordinariamente la disposición constitucional de que todas las personas que están dentro de la jurisdicción territorial de la nación son titulares de un derecho a la misma protección de la ley. Sin embargo, aunque ambas reglas se completan y fortalecen la una a la otra, la constitucional está limitada o interpretada por la disposición internacional que respeta la libre deportación, de manera que de hecho las leyes no son aplicables a todas las personas igualmente, sino que las legislaturas pueden aprobar leyes aplicables solamente a los extranjeros, y se concede, a un Bureau como en los Estados Unidos, o al Ejecutivo como es usual en los países latino-americanos, el derecho de ordenar la deportación sumariamente, sólo por una decisión administrativa. Una extensión de esta diferencia legal, nueva en los Estados Unidos pero desde luego familiar en cada país con un registro policíaco y sistema de cédula personal, es el registro obligatorio de todos los forasteros que están en el país, de conformidad con una ley aprobada por el Congreso y en vigor desde el último diciembre.

### **Naturalización.**

La materia de la naturalización está estrechamente conectada desde luego con la cuestión de la extranjería en general, que ya hemos mencionado. Desde los primeros días en los Estados Unidos fué política del gobierno favorecer la inmigración desde el Viejo Mundo de personas deseables por su moralidad, educación e inteligencia, valerosas y fuertes, que fueron buenos colonizadores para la vasta región inexplorada del oeste. En el desarrollo de esta política, y para atraer especialmente al tipo deseado de personas independientes que desearan libertarse de las anticuadas costumbres y de los go-

biernos retrógrados de Europa, los Estados Unidos se adhirió rápidamente al principio del Derecho Internacional según el cual un hombre en su mayoría de edad puede romper su vínculo con una soberanía y adquirir el de otra; e hicieron su naturalización simple de comprender y fácil de realizar, requiriendo tan sólo una residencia de cinco años y buena conducta según testimonio de los vecinos que ya eran ciudadanos. Bajo tal política, y las sucesivas opresiones en diferentes partes de Europa, los Estados Unidos recibieron en el siglo XIX en rápida sucesión, oleadas de irlandeses, germanos, escandinavos, húngaros, italianos y habitantes del sur de Europa, dándoles libertad, hogar y trabajo, y asimilándoles con sorprendente éxito y rapidez, dentro de su propia vida. La política de facilitar a estos recién llegados el hacerse ciudadanos de los Estados Unidos prontamente se encontró en oposición con el principio legal de la mayor parte de las naciones europeas que establecía el principio del "ius sanguinis". Esto es, los ciudadanos naturalizados en los Estados Unidos, al regresar de visita a sus países de origen, eran con frecuencia aprehendidos e ingresados en el ejército para el servicio militar obligatorio, entonces usual en Europa, lo que con frecuencia había sido uno de los motivos más importantes que les habían inducido a partir. Los Ministros de los Estados Unidos estaban muy atareados intentando obtener la descarga de tales hombres, ordinariamente respetados a fin de cuentas, pero con gran repugnancia, por los países de "ius sanguinis" que continuaban asegurando en principio sus derechos, aunque momentáneamente los cedían antes que una ruptura absoluta de relaciones con los Estados Unidos. Con el decrecimiento de la inmigración después de 1900 el problema decreció un tanto, y con las más elevadas barreras puestas por las leyes aprobadas por el Congreso, sobre todo por instigación de los trabajadores, de manera que en muchos años la libre inmigración ha cesado prácticamente, no han surgido nuevos casos de este tipo. La Constitución no tiene ninguna disposición expresa sobre el asunto de la naturalización; pero los tribunales han decidido que después que una persona tiene

sus papeles en regla y mientras éstos no sean revocados o cancelados por alguna causa, tiene todos los derechos de un ciudadano nativo. Esto, desde luego, le confiere según la Constitución todos los derechos garantizados por el "Bill of Rights" y otras inmunidades constitucionales de las que ya hemos tratado. En las Constituciones latino-americanas es usual una disposición expresa que da al Congreso el poder de hacer leyes que regulen la naturalización; y en la mayor parte de las Repúblicas se encuentran en la actualidad leyes que regulan la adquisición de la ciudadanía según los principios reconocidos del Derecho Internacional. Aquí, de nuevo, las diferencias en contra de una o más razas o países son legalmente admisibles por completo; pero pueden conducir a repercusiones en el campo diplomático o comercial. (Código de Bustamente, arts. 9 a 21).

### Privilegios diplomáticos.

El último de los asuntos del Derecho Internacional Privado que encontramos de importancia en la Constitución usual es la materia de los privilegios diplomáticos. Como uno de los asuntos más pronto estudiados y elaborados en el mundo medieval que conoció una multitud de pequeños Estados, tan estrechamente vecinos que los representantes oficiales eran ubícuos y universales, esta materia ha sido largamente elaborada en un conjunto de pormenores y reglas precisas, sin ninguna discusión posible, que debemos dejar para el Derecho Internacional. Aquí es tan sólo necesario hacer notar que los representantes oficiales extranjeros de ciertos rangos y clases están exentos de toda jurisdicción civil o criminal de los tribunales del país en el cual están acreditados, y como esto desde luego les coloca en una clase excepcional más allá del alcance del poder usual de los tribunales sobre todas las personas que están dentro de su jurisdicción territorial, ordinariamente se ha pensado que sería conveniente colocar un reco-

nocimiento expreso de esta regla internacional en la Constitución nacional. Así, la Constitución de los Estados Unidos (Art. III. secc. 2) dispone que la Suprema Corte tendrá jurisdicción original en todos los casos que afecten a embajadores u otros Ministros públicos y cónsules. Ocurre que el más alto tribunal sería siempre el más deseable por tener un mejor conocimiento de las reglas del Derecho Internacional y el más juicioso para aplicarlas en cualquier caso sin tener en cuenta ningún prejuicio local que pudiera existir contra el forastero. La Constitución latino-americana comunmente no dice nada expresamente en lo relativo a los representantes extranjeros; pero en la ley del país que los tribunales tienen que aplicar está incluida la ley internacional, según se entiende generalmente, de manera que las reglas establecidas con relación a estos privilegios e inmunidades están autorizadas para su reconocimiento y aplicación por las cortes o tribunales.

## CONCLUSIONES GENERALES

¿Qué conclusiones pueden deducirse en general de esta revista de las materias y antecedentes de las Constituciones que hemos estado examinando en estas conferencias; y del mucho más importante conocimiento que hemos adquirido de la observación de las Constituciones en su actual ejercicio? Me parece que hay una media docena de principales generalizaciones que se muestran muy claramente:

**I. Las garantías de las libertades personales son sustancialmente iguales en todas las Constituciones americanas.**—Sea derivada de los principios y máximas de la Revolución Francesa o más inmediatamente de la Constitu-

ción de los Estados Unidos como modelo, que influyó, mucho más que el ejemplo francés, la expresión en las Constituciones latino-americanas de los derechos del hombre; de las garantías individuales de la vida, libertad, propiedad y hogar; la seguridad de la libertad de religión, palabra, prensa, reunión y petición, han venido a ser redactadas sustancialmente con las mismas palabras, con pensamientos casi universalmente establecidos y aceptados, al través del Hemisferio Occidental.

**II. Las Constituciones modernas de la América latina tienden a incluir pormenorizadas exposiciones de las modernas ideas sociales.**—Desde la primera Guerra Mundial, el progreso social en todas las naciones ha avanzado notablemente; y los más serios y permanentes desarrollos en el reconocimiento de los derechos del trabajador, protección de las mujeres y de los niños, pensiones y seguros sociales a los ancianos, y conservación y donde se ha creído necesario nacionalización de las riquezas naturales, han tendido a obtener la sanción y la permanencia de un lugar en la Constitución nacional; mientras antiguamente las medidas sociales habían sido dejadas ordinariamente a las más fácilmente obtenidas; pero asimismo más fácilmente rechazadas o suspendidas, medidas dictadas por una ley ordinaria.

**III. Hay todavía una gran diferencia entre las palabras de muchas de las Constituciones latino-americanas, y el consuetudinario ejercicio del gobierno.**—El abismo entre los textos y la vida real es la primordial característica observable en un estudio constitucional de la mayor parte de los países de la América latina; de entre los cuales es necesario descartar a la República Dominicana, ya que, desde 1924 mantiene un sistema de sucesión gubernativa adecuado y el funcionamiento del gobierno se opera dentro de los textos constitucionales. Este estado de cosas tiene su origen, en gran parte, en la historia de la formación de las naciones independientes. Una clase predominante hacendada, que durante trescientos años había estado observando la explotación de sus trabajos por extranjeros venidos de allende



los mares para disfrutar de la posible ganancia que pudieran extraer en su corto e incierto período, había sido de repente empujada a los puestos de mando, de los cuales había sido previamente excluída totalmente; sin ejemplo, excepto algunos muy aciagos, en su mayor parte para iluminarles, y sin experiencia en lo que se refería a gobernar un pequeño cuerpo de contendientes de su propia clase y una gran mayoría de pobres e ignorantes labriegos. Bajo estas condiciones, acaso no sea muy de maravillar sus tropiezos; pero sin embargo en muchas de las naciones, en los primeros cien años desde su independencia, se ha aprendido mucho en la ciencia de gobernar y la paz y estabilidad han sido adquiridas gradualmente en la mayor parte de la América latina. Debe decirse que están todavía, aunque esperamos que ya casi al fin, en la etapa del desarrollo histórico de la ley constitucional en la cual el poder es un hecho material, y el estudio del régimen constitucional tiene que ser puramente una exposición de acontecimientos; todavía no han alcanzado la etapa jurídica, en la cual los hábitos legales del pueblo llenan una parte real y autónoma del pensamiento intangible en la vida íntegra de la nación; y en que los textos constitucionales y las doctrinas no representan meramente un conjunto de palabras, sino preceptos reales con poder para ser aplicados.

**IV. Un remedio parcial se encontrará en un mayor respeto que deberá acordarse a la Constitución existente.**— Cuando el pueblo, y el cuerpo legislativo como su verdadero representante, hayan llegado a sentir tal solemne respeto para la Constitución existente como para aprobar sus enmiendas sólo especial y parcialmente, y después de deliberación, de conformidad con la reforma que una genuina mayoría del pueblo realmente pide, los textos actualmente aprobados y en vigor, tendrán mayor probabilidad de transformarse en realidad y ser reforzados por efectivas sanciones, que si la Constitución es aun considerada como algo que puede ser dada de lado fácilmente en su totalidad si no está de acuerdo con las ideas del jefe nacional de aquel momento,

con entera destrucción de la estabilidad y la continuidad que la carta fundamental debería proporcionar a la vida nacional.

**V. Otro remedio parcial se encontrará en la completa libertad de los tribunales para decidir sobre las cuestiones de inconstitucionalidad.**— Cuando una jurisdicción nacional sea creada con suficiente permanencia y respeto para sus decisiones para ser capaz de una acción independiente y sin temor, que no esté pendiente del ejecutivo o del legislativo, y a la que se dé poder para determinar la cuestión de la constitucionalidad de las leyes, decretos u órdenes siempre que la cuestión pueda surgir en el curso de una acción, desde el tribunal más inferior hasta el más alto, se habrá dado un gran paso para prevenir de antemano y reprimir inmediatamente que aparezcan, aquellas violaciones de las exigencias constitucionales, que son quizás pequeñas y pasan inadvertidas en un principio; pero que, desdeñadas, pueden y con frecuencia lo hacen, crecer en cizaña que termina por derrocar totalmente el sistema legal y el orden en la nación.

**VI. El único remedio completo está en la educación del pueblo de lo que realmente significa el gobierno constitucional.**— Hasta que el conglomerado del pueblo al través de todo el país, no meramente un grupo limitado de profesionales o intelectuales de la capital y de las ciudades mayores, aprecie lo que realmente significa vivir bajo un conjunto de reglas que están en efectivo vigor, superior a todo lo que pueda decir o hacer el ejecutivo o el legislativo, con bastante poder para impedir la aprobación de medidas que infrinjan los derechos que ella protege y las libertades que ella garantiza; y que este conglomerado sea suficientemente sabio y deseoso para insistir a toda costa en la santidad de esta carta, ninguna nación puede esperar alcanzar permanentemente el ideal democrático de gobierno de conformidad con la ley. Este grado de educación universal a expensas del Estado, es desde luego lento y difícil de adquirir; pero la experiencia demuestra que su costo no es ni

una décima parte de lo que la vasta destrucción y pérdidas que la general incultura y consiguiente susceptibilidad hacia la demagogia, turbulencias y desorden, suponen para la nación. Cuanto más estudio la historia de los Estados Unidos, más estoy convencido de que el más efectivo soporte de la tradición nacional de la ley constitucional y el orden se encuentra tras los pupitres de los maestros en las grandes y pequeñas casas escuelas públicas y libres que se encuentran al través de nuestro país.

Para terminar esta comparación, que ha estado tan llena de palabras por mi parte y de paciente silencio por la vuestra, no puedo refrenarme el expresar una vez más mi completo agradecimiento a vuestra benevolencia para mis faltas de lenguaje y la devoción con que tantos de vosotros me han acompañado atentamente al través del desarrollo de esta materia. En lo que yo haya fracasado al intentar perseguir con ustedes en entera amistad algunas investigaciones sobre materias que me parecen fundamentalmente afectar al bienestar de vuestro país como del mío, y al futuro progreso social y existencia de todas nuestras naciones unidas en el Hemisferio Occidental, lo siento y solicito su indulgencia. En lo que haya estado suficientemente afortunado para triunfar en mi esfuerzo, me siento muy feliz por ello; y espero que nuestras reuniones puedan haber contribuído, aunque sea en pequeña medida, al establecimiento de una mutua comprensión y por tanto mayor amistad entre nuestras naciones hermanas, de las cuales habló vuestro Decano en su cariñosa introducción al comienzo de este cursillo.



## INDICE

	Páginas
Prólogo .....	9
Presentación.....	11
La Constitución inglesa.....	15
La Constitución de los Estados Unidos.....	21
Las Constituciones de la América Latina.....	47
Preámbulo.....	51
Sistemas federal y unitario.....	52
Garantías personales.....	54
Poder Ejecutivo.....	56
Poder Legislativo.....	62
Poder Judicial.....	64
Inconstitucionalidad.....	65
Elecciones.....	74
Reformas .....	75
Disposiciones transitorias.....	76
Resumen histórico por Repúblicas.....	77
Argentina .....	80
Brasil .....	68, 82
Bolivia.....	79
Colombia.....	83
Costa Rica.....	79
Cuba.....	60, 61, 84
Chile .....	60, 75, 86
Ecuador .....	59, 79
El Salvador.....	79
Guatemala.....	79
Haití.....	79
Honduras .....	79
México.....	59, 87

	<u>Páginas</u>
Nicaragua.....	79
Panamá.....	89
Paraguay .....	90
Perú.....	91
República Dominicana.....	73, 79
Uruguay .....	62, 93
Venezuela.....	94
Aspectos internacionales.....	96
Poder de los Estados.....	96
Delitos en alta mar.....	103
Ejecución de sentencias extranjeras.....	105
Extradición .....	108
Extranjería.....	109
Naturalización .....	110
Privilegios diplomáticos.....	112
Conclusiones generales.....	113



