

---

## CAPITULO SEPTIMO.

### LA FORMA DEL ESTADO.

1. Clasificación de Estados según su forma; división de Aristóteles.—2. Clasificaciones posteriores; Montesquieu, Rousseau, Bluntschli, etc.—3. Clasificación práctica de los Estados actuales.—4. La constitución; constituciones escritas y no escritas.—5. Origen de las constituciones escritas.—6. La distinción de Estados con constitución escrita o no escrita, base falsa de clasificación.—7. Area de la constitución.—8. Enmiendas.

1. Clasificación de los Estados según su forma; división de Aristóteles.—Aunque todos los Estados tienen los requisitos esenciales de territorio, población, unidad y organización soberana, difieren mucho con respecto a la extensión de su territorio, el número de sus habitantes y la peculiar naturaleza de su organización. Natural es, pues, que se intente agruparlas según un sistema o clasificación ordenada, y en efecto, de Aristóteles en adelante, casi todos los escritores de Ciencia Política han indicado algún modo de clasificación. Dividir los Estados según la extensión de su territorio, como por ejemplo en clases cada una de tantos millares de millas cuadradas, sería evidentemente de muy escasa signi-

ficación, y dividir las según el número de habitantes sería no menos inútil. La base de clasificación está sin duda en la forma del Estado; o en otras palabras, los Estados se dividen según la estructura de su gobierno. Algunos escritores han sostenido que no debe hablarse de clasificación de Estados, porque todos son idénticos en sus atributos esenciales, y prefieren una clasificación de "formas de gobierno". La objeción no parece justa: la diferencia de estructura del gobierno constituye la base de la clasificación; pero lo mismo puede hablarse de varias formas de gobierno que de "formas de Estado".

El punto de partida de esta discusión se encuentra en la celebrada clasificación hecha por Aristóteles en su "Política". Divide allí las formas de gobierno según el número de personas investidas del poder de mando. Cuando el poder reside en una sola persona el gobierno es una monarquía; si en las manos de pocos, hay una aristocracia; cuando gobierna el cuerpo general de ciudadanos se constituye una república (polis). Hasta aquí la clasificación había sido dada antes por Herodoto; pero Aristóteles va más allá y distingue entre lo que él llama formas normales y formas pervertidas de Estado. Son normales los Estados que procuran el beneficio de la comunidad en conjunto, y formas pervertidas las de los Estados en que la persona o clase que gobierna mira a su provecho propio. Las formas que enumeramos antes, pertenecen a la primera categoría, y así la monarquía es el gobierno de un rey en favor de la comunidad; la aristocracia y la república son gobiernos por los pocos cultos o por los ciudadanos en general, con un fin igualmente de beneficio común. De las formas pervertidas, es tiranía el gobierno de un tirano en su provecho, oligarquía el gobierno de una minoría en propio beneficio, y democracia el gobierno egoísta de la plebe. Debe advertirse, que al traducir la terminología de Aris-

tóteles literalmente, la palabra "democracia" se separa de su sentido moderno y se convierte en término de oprobio; por lo que algunos escritores han preferido abandonar la traducción literal y usar la voz "democracia" para la forma normal y benéfica, y emplear "oclocracia" para designar el gobierno del populacho.

Esta clasificación tuvo en Aristóteles el propósito de presentar no sólo los tipos de gobierno, sino una serie de formas para exponer lo que se consideraba como natural evolución del gobierno. Se suponía que una monarquía original cambiaba en aristocracia, y al través de sucesivas etapas de oligarquía y tiranía, llegaba a la oclocracia. "Los primeros gobiernos", dice Aristóteles, "fueron monarquías, probablemente porque en la antigüedad las ciudades eran pequeñas y muy pocos los hombres de virtud eminente. Se los hacía reyes porque eran benefactores, y los beneficios sólo pueden hacerse por los hombres buenos; pero cuando surgían muchas personas de igual mérito, que no toleraban la preeminencia de uno solo, deseaban tener una comunidad y establecer su constitución; la clase gobernante se envilecía y se enriquecía a costa del tesoro público, y como la riqueza es el camino de los honores, la oligarquía se formaba por sí sola. De aquí se pasaba a la tiranía y de ésta a la democracia; porque el afán de lucro en la clase gobernante tendía siempre a disminuir su número, con lo que, fortaleciéndose las masas, ponía a éstas encima de sus amos para establecer la democracia.

Algunos escritores, al analizar la clasificación aristotélica, han llegado a considerar como natural sucesión, monarquía, tiranía, aristocracia, oligarquía, república y oclocracia. La última, a su vez puede cambiar en monarquía, y formarse así el curso de un ciclo.

tóteles literalmente, la palabra "democracia" se separa de su sentido moderno y se convierte en término de oprobio; por lo que algunos escritores han preferido abandonar la traducción literal y usar la voz "democracia" para la forma normal y benéfica, y emplear "oclocracia" para designar el gobierno del populacho.

Esta clasificación tuvo en Aristóteles el propósito de presentar no sólo los tipos de gobierno, sino una serie de formas para exponer lo que se consideraba como natural evolución del gobierno. Se suponía que una monarquía original cambiaba en aristocracia, y al través de sucesivas etapas de oligarquía y tiranía, llegaba a la oclocracia. "Los primeros gobiernos", dice Aristóteles, "fueron monarquías, probablemente porque en la antigüedad las ciudades eran pequeñas y muy pocos los hombres de virtud eminente. Se los hacía reyes porque eran benefactores, y los beneficios sólo pueden hacerse por los hombres buenos; pero cuando surgían muchas personas de igual mérito, que no toleraban la preeminencia de uno solo, deseaban tener una comunidad y establecer su constitución; la clase gobernante se envilecía y se enriquecía a costa del tesoro público, y como la riqueza es el camino de los honores, la oligarquía se formaba por sí sola. De aquí se pasaba a la tiranía y de ésta a la democracia; porque el afán de lucro en la clase gobernante tendía siempre a disminuir su número, con lo que, fortaleciéndose las masas, ponía a éstas encima de sus amos para establecer la democracia.

Algunos escritores, al analizar la clasificación aristotélica, han llegado a considerar como natural sucesión, monarquía, tiranía, aristocracia, oligarquía, república y oclocracia. La última, a su vez, puede cambiar en monarquía, y formarse así el curso de un ciclo.

**Este proceso puede detallarse como sigue. Partiendo de un punto dado del ciclo, encontramos, por ejemplo un gobierno existente como monarquía hereditaria. Con la degeneración de su carácter y tendencias en una serie de monarcas, pasa a tiranía y no dirige ya su esfuerzo al bien público; entonces el esfuerzo unido de los más poderosos magnates de la comunidad, derriba al monarca y pone en su lugar un gobierno aristocrático. Este a su vez degenera y pierde el espíritu público que antes lo inspiraba y se convierte en oligarquía. Contra este régimen se levantan en rebelión los ciudadanos en conjunto y establecen el gobierno de la comunidad, o sea la democracia; pero ésta, llevada al extremo, se trueca en la opresión de los ricos por el populacho, o sea en oclocracia. De esta manera procede una confusión intolerable, que acaba al fin por la aparición de un poderoso estadista guerrero que se hace rey y restablece el orden. Así el ciclo ha concluído y comienza de nuevo.**

La teoría del cambio político asentada por Aristóteles aparece confirmada en gran parte por la historia de las Ciudades Estados de Grecia en los siglos que precedieron a la guerra del Peloponeso. Por supuesto que este cuadro de mutaciones políticas fué como una interpretación que Aristóteles hizo de la experiencia histórica, ya que él fué un escritor inductivo y práctico. Aun en épocas recientes se hallan ejemplos de progresión política semejante. La monarquía despótica de Francia en el siglo XVIII fué derribada por el movimiento revolucionario de 1789-92, que en sus principios estuvo bajo la dirección de una minoría ilustrada, y que en sus primeros pasos puede considerarse como el triunfo de la aristocracia sobre el despotismo. En la segunda fase de la revolución, la aristocracia, representada por los propietarios electores de la constitución de 1791 (oligarquía según los jacobinos extre-

mistas), fué derribada y sustituida por la república que descansaba teóricamente sobre el sufragio universal y la cabal democracia. La turbulenta anarquía en que degeneró este régimen democrático (1793-99) concluyó con la aparición del monarca militar en la persona de Napoleón Bonaparte.

Los eslabones de la progresión no están enteramente completos; pero ofrecen bastante analogía con el ciclo aristotélico. La última fase, la de supresión de la discordia anárquica por el establecimiento de una monarquía aristocrática, se ha mostrado con frecuencia. Sin embargo, no puede decirse que el ciclo aristotélico sea necesario ni aun como normal curso de las mutaciones políticas, y el mismo Aristóteles muestra en la discusión de los medios convenientes para impedir las revoluciones, que no estimaba el ciclo como inevitable. Mucho menos parece cierta condición del Estado moderno, ni puede tenerse por satisfactoria y suficiente respecto al mundo moderno la clasificación de Estados en monarquías, aristocracias y democracias. En primer lugar, los términos monarquía y democracia dan motivo a una gran confusión. Si la democracia significa, como Aristóteles, un sistema en que el poder político reside en la masa del pueblo, la Gran Bretaña debe clasificarse como tal y queda en la misma categoría de los Estados Unidos, a pesar de las obvias diferencias formales entre ambos gobiernos. Si por otra parte, atendiendo a la existencia de un soberano titular, la Gran Bretaña se clasifica como monarquía, cae en la misma forma de gobierno que Rusia y Prusia, lo que también es un claro absurdo.

Se ve, pues, que la división aristotélica no ofrece adecuada aplicación para las monarquías constitucionales o limitadas que son tan importantes como cualquiera de las formas existentes de gobierno. Además, la clasificación es inadecuada desde otros

puntos de vista; deja de tomar en cuenta la diferencia entre un gobierno federal y uno unitario, distinción que, como vamos a ver, es de la mayor importancia con relación a los Estados modernos. Tampoco hace distinción entre los gobiernos por la relación entre el ejecutivo y el legislativo; y esto es también de gran importancia.

**2. Clasificaciones posteriores; Montesquieu, Rousseau, Bluntschli, etc.**—A pesar de su imperfección, la fórmula aristotélica fué aceptada como verdad cardinal de la ciencia política, y no vino a ser objeto de modificación o extensión sino hasta la época moderna. Montesquieu en su “Espíritu de las Leyes” (1748), propuso la división del gobierno en republicano, monárquico y despótico. Llamó gobierno republicano a aquél en que el pueblo como cuerpo o una parte de él tiene el poder soberano; monárquico a aquél en que una sola persona gobierna; pero con leyes fijadas y establecidas; en tanto que en el despótico, gobierna una persona sin ley ni regla y todo lo dirige según su voluntad y capricho. Rousseau ofrece una división de gobiernos en monarquías, aristocracias y democracias, subdividiendo la aristocracia en natural, electiva y hereditaria. Admite también las formas mixtas de gobierno como el reino anárquico de Polonia. Otros escritores del siglo XVIII y principios del XIX presentan variaciones de la clasificación de Aristóteles, aunque todas están sujetas a la misma objeción de inadecuadas para aplicarse a la compleja organización de los Estados modernos.

Bluntschli presenta la única adición a la lista de gobiernos, en la forma de “teocracia”, tipo normal al que corresponde el perverso de “idolocracia”. Aplícase el primer nombre a los gobiernos en que no se reconoce ninguna autoridad humana y en que el poder supremo se atribuye a Dios, o a un dios, a un ser sobrehumano o a una idea. Tal clasi-

ficación es falsa, porque aun concediendo la validez de la cuarta clase, se cruza con las otras y no está necesariamente fuera de ellas, y podríamos tener una teocrática con la forma de monarquía, de aristocracia o de democracia.

Otros escritores han buscado clasificaciones más cuidadosas, con el intento de abarcar todas las formas históricas del Estado. De este género es la clasificación de Von Mohl (publicista alemán de principios del siglo XIX), que distingue los Estados patriarcal, teocrático, despótico, clásico, feudal y constitucional. Poco examen se requiere para descubrir que estas clases se sobreponen e invaden unas a otras; además de que las tentativas de este género, para hacer una división que sea a la vez lógica y cronológica, corre el peligro de caer en mera descripción.

Los escritores modernos procuran una división de Estados que tenga en cuenta, no sólo la localización del poder supremo, sino también los rasgos salientes de la organización y estructura del gobierno. Admitiendo la división de Aristóteles como cierta en lo que estuvo a su alcance, parece necesario al clasificar los Estados del mundo moderno fijar los caracteres especiales de organización cuya existencia introduce diferencias fundamentales en las formas de gobierno. Como principal entre ellas está la distinción entre gobiernos unitarios y federales. En el gobierno unitario los órganos de la autoridad local (comunidad de provincia o de distrito, etc.), existen por virtud de una creación expresa o por el tácito reconocimiento del gobierno central. Los gobiernos de Francia, de Italia y la Gran Bretaña son unitarios; los de los Estados Unidos y Alemania son federales. En éstos la autoridad local y la central derivan su poder de un origen antecedente, y ninguna puede legalmente destruir a la otra. Otra distinción se halla en la diferencia entre lo

que se llama gobierno parlamentario, responsable o de gabinete, y el no responsable o no parlamentario; en el primero el ejecutivo es virtualmente nombrado y conservado a voluntad por el legislativo, y tal es el caso de Inglaterra y Francia. En el segundo el ejecutivo no es nombrado por el legislativo ni puede ser despedido por éste. De este carácter es el gobierno de los Estados Unidos, el de los Estados que los componen, el de Cuba, etc.

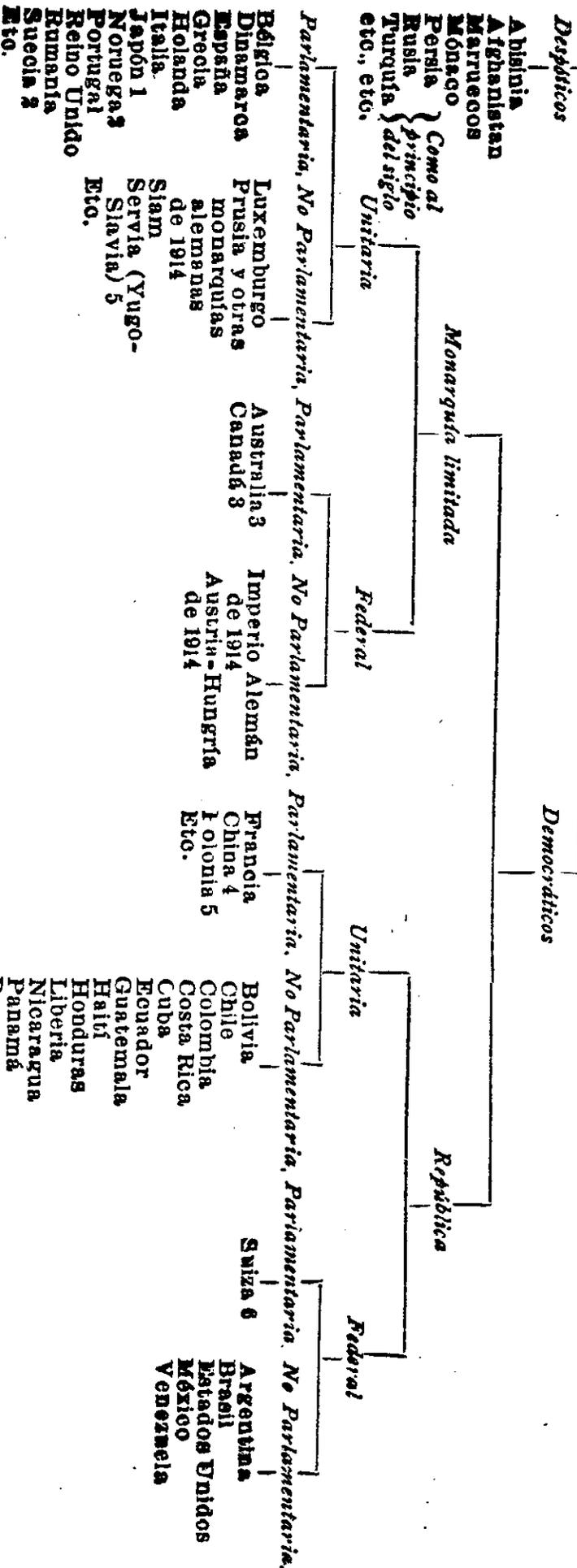
**3. Clasificación práctica de los Estados existentes.**—Para hacer una clasificación práctica de los Estados, no es conveniente tratar de incluir todas las formas históricas que han aparecido en la evolución del Estado, sino reducirse a los tipos hoy existentes. También es preferible hacer a un lado las comunidades del mundo moderno, como China cuya imperfecta organización apenas permite la calificación de Estado en su estricto sentido. Tratándose de formas históricas o imperfectas, no puede aplicarse más acertada clasificación que la original de Aristóteles, so pena de dar en una simple descripción. Conviene, sin embargo, tomar la clasificación primitiva como válida en general e integrarla con una categoría más exacta de los Estados modernos. Desde el punto de vista que hemos expuesto, presentamos la división contenida en la tabla que va en seguida.

La base de división en este plan parte de la distinción general entre los Estados despóticos y democráticos. En los primeros, el supremo poder legal está en manos de una persona; en el Estado democrático está en manos de la mayoría del pueblo o de sus representantes. Esta es, sin duda, la distinción fundamental, y corresponde al completo contraste que presentan Estados como Rusia, Turquía y Prusia, frente a Estados como Francia, el Reino Unido, y los Estados Unidos. No parece exacto el uso de la palabra despótico para designar a la primera clase,

puesto que en el sentido legal, todo Estado puede llamarse despótico; pero el término "monárquico" o "tiránico" conduce a peores confusiones ya que pocas veces es buena la terminología hecha de antemano. Como segundo grupo tenemos la subdivisión de democracias en monarquías limitadas (gobiernos en que la jefatura nominal de un soberano se conserva), y repúblicas en que el jefe del ejecutivo titular y real es designado por el pueblo. Por evidentes razones no hay división similar en los gobiernos despóticos. Las divisiones posteriores en gobierno unitario y federal y en formas responsables y no responsables, se han expuesto ya.

**4. La Constitución; constituciones escritas y no escritas.**—La forma de un Estado particular es su constitución. En América es natural tomar la palabra "constitución" en el sentido de un documento escrito; pero en más amplio sentido, el término indica la ley fundamental fija en un Estado. El profesor Woolsey da la siguiente definición: "Se llama constitución el conjunto de principios que rigen los poderes del gobierno, los derechos de los gobernados y las relaciones entre uno y otros". Compárese esta definición con la que da el distinguido jurista inglés Dicey: "Conjunto de reglas que directa o indirectamente afectan al poder soberano del Estado". De estos principios o reglas, unos pueden existir en forma escrita en un documento constitucional; pero otros pueden ser de igual fuerza obligatoria, descansando para su sanción sólo en una larga costumbre. Esto se ve particularmente en la constitución de Inglaterra. Algunas de sus principales partes son materia, no de legislación estatutoria, sino de uso consuetudinario, y este uso se presenta muchas veces con el aspecto de leyes autorizadas por los tribunales, y otras como meras convenciones, sólo garantizadas por la fuerza de la tradición y de la opinión pública. El sistema de gabinete, por ejem-

ESTADOS MODERNOS



- 1 En el Japón se discute el reconocimiento del principio acerca del Gobierno parlamentario.
- 2 Respecto de las relaciones entre el Ejecutivo y la Legislatura en Noruega y en Suiza, véase Willson, *The State*, §§ 814, 822.
- 3 Estos no son Estados; pero dentro del Imperio Británico ilustran la forma en cuestión.
- 4 China se convirtió en república en 1912; es difícil la clasificación precisa.
- 5 Es difícil toda vía discutir en términos precisos el arreglo de los nuevos Estados Europeos como consecuencia de la guerra: Austria (república), Bulgaria (república), Curlandia, Checo-Slovaquia, Dantzig (ciudad libre), Estonia, Finlandia, Alemania (república), Hungría, Yugo-Slavia, Lituania, Livonia, Ucrania.
- 6 Suiza ofrece un caso especial, Véase *Statesman's Year Book*.

plo, por el cual los ministros del ejecutivo se eligen con aprobación de la cámara de los comunes, de entre los miembros de las dos cámaras del Parlamento que representan un partido político o grupo de partidos, que es la base del gobierno británico; y sin embargo, es materia de simple convención y no de ley.

Hungría es otro país que ofrece el ejemplo de lo que generalmente se llama constitución no escrita. Las relaciones de Hungría y Austria, con la que forma la monarquía dual de Austria-Hungría, están ciertamente, basadas en un estatuto fundamental (diciembre de 1867), aprobado en iguales términos por los parlamentos de ambos países, de cierta analogía con una constitución escrita; pero no hay un solo documento constitucional que regule el gobierno interior del reino de Hungría. Como en el caso de Inglaterra, con cuya evolución constitucional presenta un interesante paralelismo, la constitución descansa, parte en costumbres inmemoriales, parte en una serie de decretos y estatutos, parte en usos convencionales. El parlamento de Hungría y las asambleas de condado han existido por muchos siglos y su existencia no está basada en una ley fundamental escrita. Entre los decretos mencionados, la Bula de Oro de Andrés II (1222), que restringe el poder del rey en favor de los privilegios de los nobles y exigen parlamentos anuales, sugiere el recuerdo de la Magna Carta del Rey Juan. Se ha complementado con muchas otras leyes, de las que las más importantes fueron codificadas definitivamente en estatutos de 1848 y 1867. Algunas de sus provisiones pueden legalmente derogarse por la legislación ordinaria.

Parece, pues, que la palabra constitución, si ha de incluir países como Inglaterra y Hungría debe ser empleada en acepción más amplia que la

usual en América. A los ejemplos de la Gran Bretaña y de Hungría podrían agregarse los Estados despóticos como Rusia o Turquía, cuyos gobiernos, por su naturaleza, no están basados en una constitución escrita. Teóricamente puede concebirse un gobierno despótico fundado en una constitución escrita; podemos imaginarnos el contrato social enunciado por Hobbes funcionando en la forma de constitución escrita según la cual todos los súbditos rindiesen su poder a un rey despótico; pero como en este ejemplo el poder del rey se extendería a la alteración y la abrogación de la ley fundamental, ésta sería enteramente nugatoria y la autoridad del monarca descansaría en realidad en la costumbre de sumisión.

**5. Origen de las Constituciones escritas.**—Entre los Estados de civilización moderna, el número de los que tienen constituciones no escritas para regular su estructura interior, son una corta minoría. En los últimos ciento cincuenta años la mayor parte de los grandes Estados se han dado constituciones escritas. El movimiento fué iniciado por las colonias inglesas de América al hacerse Estados independientes: en 1776 adoptaron constituciones de este género New Hampshire, Virginia, Carolina del Sur, New Jersey, Delaware, Pennsylvania, Maryland y Carolina del Norte; en el año siguiente Georgia y New York; Massachusetts en 1780. Connecticut y Rhode Island convirtieron sus cartas reales en constituciones, con sólo poner el nombre del pueblo en lugar del del rey.

Francia, al principio de su revolución, forjó una constitución escrita (1791) que estableció un precedente histórico, por más que bien pronto fuera sustituida por otras igualmente efímeras (1793, 1795 y 1799). Cada uno de los sucesivos gobiernos de Francia en el siglo XIX forjó también su constitución escrita; el gobierno borbónico de la restaura-

eión prefirió omitir la palabra "constitución" y la sustituyó con la palabra "carta", que parecía tener menos sabor de soberanía popular. El gobierno actual de Francia (la tercera república), aunque no tiene un documento solo que lleve el nombre de constitución, tiene un código de leyes constitucionales con un método especial de revisión.

En la era napoleónica se hicieron varias constituciones bajo la influencia francesa para los Estados italianos tributarios. Durante la misma época se dictaron constituciones escritas en España, tanto por los bonapartistas que reconocían al Rey José (1808), como por los partidarios del Borbón Fernando VII (1812). Ni una ni otra fueron durables; pero España vive hoy bajo una constitución iniciada por el gobierno en una convención que la ratificó en 1876. Durante el levantamiento europeo contra Napoleón (1812 y 1814), se prometieron constituciones escritas a Prusia y otros Estados alemanes, y concluida la guerra, se otorgaron en efecto a Baviera (1818) y a Wurtemberg (1819). La gran revolución de 1848 produjo una lluvia de constituciones escritas sobre la Europa central, y aunque casi todas ellas fueron desechadas durante la reacción monárquica, el Estatuto Fundamental de Cerdeña, ha vivido, con reformas, para ser la constitución del presente reino de Italia. El Rey de Prusia expidió en 1850 una constitución preparada por la corona y aceptada por un cuerpo legislativo de carácter reaccionario, que desde entonces sirvió, por lo menos en teoría, como base del gobierno prusiano. En 1867, Austria, derrotada en guerra con Prusia e Italia y temiendo la desintegración de sus heterogéneas provincias, aceptó un conjunto de leyes fundamentales muy análogas a una constitución escrita. Al presente, con excepción de Inglaterra y Hungría, y de las monarquías absolutas, los principales Estados europeos tienen constituciones escritas. Lo mismo sucede

en México y las repúblicas de Centro y Sudamérica, que tienen constituciones que, por lo menos, les sirven como base nominal de sus gobiernos.

Sentado con buen éxito el precedente de los Estados Unidos en el siglo XVIII, se extendió por efecto de la imitación y de la adaptación. Es interesante observar cómo surgió entonces la constitución escrita, que puede considerarse como nacida de la "carta" o concesión que los soberanos ingleses otorgaban a compañías comerciales, dándoles personalidad corporativa en muchos casos con privilegios y monopolios. Las cartas eran muy análogas a las cartas de privilegio que en la edad media se conferían a ciudades, gremios mercantiles y órdenes religiosas. Eduardo IV dió en 1463 una carta a los comerciantes aventureros que traficaban con Flandes. La reina Isabel otorgó carta (1579), a la compañía comercial de Eastland que traficaba en el Báltico, y otra en 1599 a la Compañía de las Indias Orientales. Bajo Jacobo I se dió carta al "Tesorero y compañía de aventureros y plantadores de la ciudad de Londres, para la primera colonia en Virginia". Más importante que todas estas fué la expedida por Carlos I (1629) al "gobernador y Compañía de la Bahía de Massachusetts"; carta que no sólo autorizaba "una compañía de comercio con personalidad para demandar o ser demandada...", sino que proveía de bases de gobierno, consistentes en un gobernador, un teniente de gobernador y dieciocho consejeros y ordena la reunión de un "gran tribunal" de la compañía cuatro veces al año. La emigración a América de la compañía como un cuerpo (procedimiento no previsto por el gobierno en su concesión), convirtió aquella asociación en un cuerpo más bien político que comercial. Aunque esta carta fué cancelada en 1684, se sustituyó con otra de 1691 que concedía menos independencia a la colonia; pero constituía un instrumento político más

puro. Cartas parecidas con privilegios de gobierno fueron otorgadas a varias otras colonias americanas durante el período de establecimiento, aunque algunas les fueron retiradas. Al tiempo de la revolución colonial, había cartas en Massachusetts, Connecticut y Rhode Island.

No obstante que debe reconocerse el importante papel que hicieron las cartas comerciales en la evolución de las constituciones escritas, hay otros factores que contribuyeron a ella y que no deben perderse de vista. Fué parte importantísima la institución de los convenios o pactos para su gobierno local libre, hechos por el pueblo mismo. De estos pactos o "Compromisos de plantación" ofrece varios ejemplos la historia de la Nueva Inglaterra en el siglo XVII. Fueron ocasionados en parte por el aislamiento en que los colonos se encontraban, cortados de la acción directa del Gobierno soberano a quien daban obediencia. Estaban también inspirados por ideas de gobierno y organización religiosa que dominaban en gran parte la colonia. Independientes en el gobierno de su iglesia, acostumbraban redactar un "convenio sobre la iglesia", que aceptados por los miembros de la congregación, se convertía en una especie de constitución de su gobierno espiritual. El más notable de estos convenios fué el del "Mayflower Covenant", que ya hemos mencionado. Tienen particular importancia los documentos formados en 1639 bajo el nombre de "Ordenes fundamentales de Connecticut" que en realidad son una constitución política adoptada por las poblaciones de Windsor, Hartford y Wethersfield, que se unieron de este modo para formar el gobierno de Connecticut. Sobre este documento se basó más tarde la carta de 1662, que como ya hemos visto se transformó después en la constitución del Estado. Durante la gran rebelión del siglo XVII en Inglaterra, la supremacía de los puritanos produjo en

1647 el famoso "Convenio del Pueblo" para ser una ley fundamental escrita, superior al parlamento y que debía ser ratificada por toda la nación. Poco después (1653) el régimen del Protectorado se consolidó en el "Instrumento de Gobierno" redactado por un consejo de funcionarios de Cromwell, y que fué una constitución escrita; pero la restauración de la monarquía teóricamente bajo sus antiguas bases, rompió el curso del desenvolvimiento constitucional, y dejó su más alta elevación para las colonias americanas en el siglo siguiente.

**6. La distinción de Estados con constitución escrita o no escrita, base falsa de clasificación.**—De lo que hemos dicho podría esperarse que la clasificación de gobiernos deba contener la distinción entre los que tienen constitución escrita y los que la tienen no escrita; pero tal distinción, aunque parece evidente, es en realidad ilusoria e inútil. En primer lugar, ninguna constitución es enteramente no escrita. En el caso del Reino Unido, ciertas partes de la constitución constan en documentos escritos; de ello son claros ejemplos la Magna Carta, el Bill of Rights (de 1689), la Ley de Establecimiento (1701), y los estatutos de 1832, 1867, 1884, y 1885 que reglamentan el voto y la representación del pueblo. Tampoco las constituciones llamadas escritas contienen por necesidad ni siquiera habitualmente todas las leyes fundamentales del país a que se aplican; toda constitución se halla bien pronto integrada en su aplicación por precedentes y usos que obtienen luego prácticamente fuerza obligatoria, y que por lo mismo forman parte de la constitución misma. El ejemplo más familiar que ocurre es el del cargo de presidente en los Estados Unidos, para el cual el tercer período está prohibido por el precedente, aunque no contradice a la constitución. Otro buen ejemplo suministra el gobierno de Italia: el Estatuto Fundamental no prescribe el gobierno de gabinete (en

que los ministros dependen de la mayoría parlamentaria); pero el precedente establecido por Víctor Manuel I, se ha seguido siempre, y hoy se ve ese sistema como una parte de la constitución del reino.

Hay razones más importantes y de mayor fuerza todavía para no agrupar en una clase los gobiernos de constituciones escritas. Se cree generalmente que una constitución de ese género se alza como una barrera contra la acción arbitraria del gobierno, sobre la suposición de que, siendo los poderes limitados y definidos en el instrumento fundamental, es nulo todo acto que los traspasa; pero es una confusión de ideas, suponer que esto es consecuencia necesaria de la constitución escrita. Las restricciones del gobierno no proceden del simple hecho de que la constitución sea escrita; dependen del hecho de que los preceptos constitucionales puedan o no alterarse por el procedimiento ordinario de legislación. En los Estados Unidos esto no es posible, porque el Congreso no tiene facultad para ampliar su jurisdicción; pero bien puede imaginarse una constitución escrita modificable por el método general de formación de las leyes. Tal es el caso del Estatuto fundamental de Italia, que no tiene parte alguna que no pueda alterarse por una ley del parlamento italiano. No obstante que haya en un país constitución escrita y en el otro no, la ley fundamental de Italia tiene el mismo carácter que la inglesa a este respecto. Las fuerzas de la costumbre y de la opinión pública son las que mantienen la limitación del poder en ambos países. Por consiguiente, clasificar juntos a Italia y los Estados Unidos, y presentarlos en contraste con el Reino Unido, sería considerarlos desde un punto de vista meramente artificial. La división de gobiernos en los que tienen y los que no tienen constitución impresa, es enteramente falaz.

**Aparte de la cuestión de las reformas constitucionales, es punto de esencial importancia la práctica de las restricciones impuestas. En los Estados Unidos, una limitación constitucional se hace efectiva por el poder peculiar conferido al efecto a los tribunales. Una ley del congreso que se excede de las facultades legítimas, se hace inhábil por declaración del poder judicial, a quien ceden los poderes legislativo y ejecutivo. En este sistema, de que después trataremos especialmente, descansa la real garantía de la constitución norteamericana, y por este hecho, y no porque sea escrita, es efectiva salvaguardia de las libertades públicas.**

Es esta una condición peculiar del sistema americano. Los tribunales europeos no tienen esta función, ni los individuos esta garantía. Viene a propósito el ejemplo de la constitución prusiana. Entre 1860 y 1865 hubo una lucha entre el Rey (bajo la influencia de Bismarck y deseoso de aumentar el presupuesto del ejército) y la cámara de diputados. La constitución ponía nominalmente el control de las finanzas en el parlamento, declarando que "las contribuciones e impuestos para el tesoro del Estado deben cobrarse conforme al presupuesto o según las leyes especiales". El rey, que halló imposible, a pesar de una disolución de la cámara, sujetar a la cámara a su propósito, hizo aprobar su presupuesto por la cámara alta y cobró los impuestos sin la aquiescencia de la baja; violación evidente de los preceptos constitucionales. Bajo el sistema americano, cualquier contribuyente habría podido apelar a la protección de los tribunales; pero el sistema prusiano no permite tal recurso, y aunque la cámara de diputados hiciera formal protesta no tendría poder para contener el ilegal procedimiento del ejecutivo. Por las razones ya expuestas de que ninguna constitución es ni enteramente escrita ni enteramente consuetudinaria, de que aun en las escritas

es parte vital el procedimiento establecido para la revisión, lo mismo que la relación del poder judicial con los otros dos, no debe atribuirse importancia a la distinción entre las constituciones en papel y las que descansan principalmente en la costumbre.

**7. Area de la constitución.**—Debemos ahora considerar el área y alcance de lo que propiamente se llama la constitución de un Estado; es decir, de acuerdo con lo que antes dijimos, los principios según los cuales se articulan los poderes del gobierno, los derechos de los gobernados y las relaciones entre aquellos y éstos. No son así todas las constituciones; muchas de ellas contienen reglas minuciosas e insignificantes, para que puedan estimarse como principios de una ley fundamental; defecto notorio en las constituciones de los Estados de la Unión Americana. Contienen sus prescripciones, no sólo la reglamentación de la estructura del gobierno, sino también abundancia de cosas muy secundarias. La constitución que rige en Alabama desde 1901 contiene especiales disposiciones relativas al procedimiento de la legislatura, la enumeración de treinta y una diferentes clases de legislación privada que se prohíbe al legislativo y menciona diferentes y numerosas materias, como bancos, fletes y pases en los ferrocarriles e Instituto politécnico. Es esto típico en las nuevas constituciones de los Estados americanos, que tienden constantemente a hacerse largas y explícitas. La constitución de New Hampshire de 1776 contenía 600 palabras; la de Minesota de 1875 llega a unas 26,000, lo mismo que la de Alabama. El motivo de este fenómeno es el cambio de la opinión pública respecto a los cuerpos legislativos en general. Hace cien años la legislatura era el objeto de la ilimitada confianza popular y parecía encarnar el poder soberano del pueblo. La experiencia de un siglo ha mostrado la posibilidad de su corrupción, y

la desconfianza pública ha despertado el propósito de salvaguardar al pueblo de la venalidad y corrupción de sus representantes; y el resultado ha sido que muchas de las prescripciones de las constituciones, no son de la naturaleza propia de las leyes fundamentales.

No es fácil decir con exactitud lo que significan las palabras "leyes constitucionales": si la expresión se toma en puro sentido literal, significa todo lo contenido en una constitución escrita, y entonces quedan excluidos los usos y costumbres y la interpretación constitucional, y a la vez se incluye mucho que está en la constitución pero que no es fundamental. Por ejemplo, el art. 51 de la constitución de Suiza, que prohíbe en el territorio la orden de los jesuitas, sólo es constitucional en el sentido de que está en la ley suprema. En el caso de un país que tiene constitución consuetudinaria, "ley constitucional" significa las costumbres, el Common Law y los estatutos que tienen disposiciones fundamentales. Esto último sería vago; pero el sentido de cada ley es bien claro; así, por ejemplo, las leyes del Parlamento de 1832, 1867, 1884 y 1885, relativas a la representación del pueblo, son constitucionales, y no lo es la ley de fábricas de 1901 aunque fué hecha por las mismas autoridades y con el mismo procedimiento que las otras.

**8. Enmiendas.**—Digamos algo sobre la reforma o enmienda de la constitución. En países como Inglaterra y Hungría, la revisión se hace por el procedimiento ordinario legislativo. Lo mismo sucede en algunos países de constitución escrita, como Italia. Algunas de este género no tienen provisión expresa para el caso de revisión, como la Wurtemberg (1819) y las "cartas francesas de 1814, 1815 y 1830, casos en los cuales es de presumir que las modificaciones se hacen por el procedimiento legislativo común. Pero en la generalidad de las constituciones escritas se prescribe un método especial para las re-

formas, que en todo caso requiere un procedimiento más deliberado y difícil que la formación de una ley ordinaria. La constitución federal germánica permite la revisión por el procedimiento común a condición de que catorce votos en la cámara alta bastan para desechar la enmienda que se propone; y como Prusia tiene diez y siete votos, resulta que el precepto impide toda reforma que no tenga el asentimiento del Rey de Prusia, o sea el Emperador alemán.

Diversos medios se han inventado en otras Constituciones como la elección de un parlamento especial (sistema de España), la reiteración de la demanda de reforma en legislaturas sucesivas (constitución francesa de 1791), etc. Los procedimientos vigentes hoy en Francia y los Estados Unidos, presentan los extremos de simplicidad y complicación para revisar. En Francia una reforma puede en una sesión conjunta de las dos cámaras, cambiar la república en monarquía. La objeción natural a tan sencillo modo de proceder es la falta de seguridad contra un cambio prematuro e inconsiderado. En los Estados Unidos el procedimiento es tan difícil que se hace casi imposible. Ciertamente es que la constitución ha sido enmendada quince veces (1) pero un análisis de las circunstancias en que las reformas se han hecho, demuestra que en cierto sentido puede decirse que la constitución no ha sido enmendada nunca. Las diez primeras enmiendas que constituyen el "bill de Derechos" o la protección de la libertad individual contra la acción del gobierno, son, en realidad, parte de la constitución misma; fueron añadidos en virtud de un convenio a que se llegó, al ratificarse la constitución, para satisfacer la exigencia de Massachusetts y otros Estados que trataban de asegurar la libertad individual del abuso del nuevo gobierno. Las enmiendas XI y XII referentes a demandas contra los Estados y al mo-

---

(1) Hasta 1923, son ya diez y ocho las enmiendas.

do de elegir al Presidente, son simples rectificaciones de descuidos y no significan modificación de lo hecho por los autores de la constitución. Las enmiendas XIII, XIV y XV que prohíben la esclavitud y dan a los negros iguales derechos políticos que a los blancos, sólo fueron ratificadas por tres cuartas partes de las legislaturas como consecuencia de la guerra civil y de la reconstrucción de los gobiernos del Sur. El sistema puede, pues, ser censurado por estorboso para el uso práctico. Pero el más importante de los métodos actuales de revisión constitucional es el que da la más directa intervención del pueblo. El que consiste en convocar una convención de representantes expresamente elegidos para hacer una constitución, puede considerarse como típicamente americano; en este sistema, generalmente la constitución se somete después a la ratificación del voto popular. La que se promulga directamente por la misma convención es actualmente excepcional. Es interesante la comparación de los métodos reformativos empleados por los Estados Unidos y los de Suiza y la comunidad de Australia. En Suiza (constitución de 1874), una enmienda constitucional pasa por las dos cámaras mediante simple mayoría, y en seguida se somete al voto del pueblo; la ratificación debe hacerse por la mayoría, no sólo de los ciudadanos, sino también de los diversos cantones que forman la federación. Además, la demanda de revisión presentada por una de las cámaras o por cincuenta mil votantes, impone el deber de someter al voto popular la cuestión de si debe o no promoverse la revisión. Un método muy semejante a este está adoptado por la constitución federal de Australia: las proposiciones de enmienda se hacen en el congreso, y después de aprobadas por ambas cámaras por simple mayoría, se someten al voto del pueblo. Para ser constitucionales, necesitan obtener la mayoría de los votos emitidos y la mayoría también de los Estados.