

## LECCIÓN XII

### ANTECEDENTES DEL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL NORTEAMERICANO I

SUMARIO: 1. *Colonización inglesa en América. Intento de Raleigh en el siglo XVI.* 2. *Carácteres de la colonización efectuada en el siglo XVII.* 3. *Fundamento jurídico que invocaban los reyes y tribunales ingleses como base de su derecho a colonizar. Sentencia pronunciada por la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos en el caso de Johnson vs. Mac-Intosh.* 4. *División que hacia Blackstone de las colonias según su primitiva organización política.* 5. *Tendencia de la corona inglesa hacia la conversión de todas las colonias en provincias reales.* 6. *Organización de las colonias desde un punto de vista general.* 7. *Suntuosos nombramientos.* 8. *Su jurisdicción.* 9. *Sus facultades.* 10. *Consejos y asambleas populares.* 11. *Primera Asamblea Representativa.* 12. *Sistema judicial de las colonias.* 13. *Falta de representación de las colonias en el Parlamento inglés.* 14. *Diversos sistemas de administración local en las colonias.*

La historia de las colonias inglesas en América está considerablemente influenciada por el carácter general del siglo en que fueron establecidas. En el siglo XVI, Raleigh hizo el primer esfuerzo de colonización pero fracasó, y este fracaso quizás haya redundado en beneficio de las colonias establecidas posteriormente porque el siglo XVI fue ante todo una época de empresas comerciales y aventuras, y las colonias que se hubieran fundado con estas tendencias necesariamente habrían sido colonias de explotación en las que los colonos solamente habrían procurado enriquecerse para regresar a su país de origen, al cual se conservarían constantemente fieles y, aun cuando con el tiempo las colonias habrían formado una nueva nacionalidad, como sucedió en los países iberoamericanos, la historia colonial se habría desarrollado de una manera muy distinta.

En el siglo XVII, como hemos visto al ocuparnos de los precedentes constitucionales ingleses, fue un siglo de intensa actividad política y religiosa, y era natural que esos aspectos tuvieran gran influencia en esa época, los cuales se establecieron en lo que hoy son los Estados Unidos. Los colonos

eran, en general, hombres que amaban intensamente la libertad política y estaban decididos a resistir la tiranía. El siglo que dio a Inglaterra la Petición de Derechos y la Declaración de Derechos, que condenó a muerte a un rey y a otro lo mandó al destierro, tenía forzosamente que influir en el desarrollo de las colonias haciéndolas resistir a cualquier intento de privarlas de sus libertades.

Cabe, desde luego, estudiar qué derechos alegaba Inglaterra sobre el territorio en que se fundaban las colonias; en este sentido debe decirse que Inglaterra, separada como estaba de la Iglesia católica, no podía reconocer valor alguno a la Bula de Alejandro VI, que pretendió dividir América entre España y Portugal. El título en el que realmente se basaba era el derecho de ocupación, aunque con ciertas limitaciones que han sido oficialmente expuestas en los Estados Unidos dentro de la sentencia pronunciada por la Suprema Corte en el *caso Johnson vs. Mac-Intosh*, que es verdaderamente interesante; sin embargo, como quedaría fuera de los límites de estas lecciones el transcribirla íntegramente, nos limitamos a reproducir los principales párrafos en que se desarrolla esa doctrina.

Ninguna de las potencias de Europa dio tan pleno asentimiento a esta doctrina como lo hizo Inglaterra. Los documentos sobre este particular son amplios y completos. Ya desde 1496 su monarca concedió autorización a los cabots para descubrir países desconocidos hasta entonces a los pueblos cristianos y tomar posesión de ellos en nombre del rey de Inglaterra. Dos años después, Cabot emprendió el viaje por el Sur hasta Virginia y en ese descubrimiento los ingleses fundaban su derecho. En este primer esfuerzo hecho por el gobierno inglés para adquirir territorios en este continente se percibe un reconocimiento completo del principio aludido. El derecho de descubrimiento dado en esa autorización está limitado a los países desconocidos entonces por los pueblos cristianos y se facultaba a Cabot para tomar posesión de ellos en nombre del rey de Inglaterra, firmándose así el derecho de toma de posesión, a pesar de la ocupación de los nativos que eran paganos, pero admitiendo, al mismo tiempo, como título mejor, la ocupación que pudiera haber hecho otro pueblo cristiano.

Semejante teoría no era exclusivamente inglesa, pues ya Alfonso el Sabio, en la Ley II, título 23, Partida Segunda, señalaba: “Es este derecho según mostraron los sabios antiguos sobre que la guerra se debe hacer, o sobre tres razones: la primera por acrecentar los pueblos su fe y para destruir los que la quisieran contrallar”.

Asimismo, Gregorio López, del Consejo Real de Indias, al glosar esa parte de la ley citada, llegó a decir: “et si in talibus non erat regimen regale,

sed plicitum capiens cutare poteste ipsam politiam, et dignus est pro plantatione fidei, quod ipse regnum capiat”.

Apoyados, pues, en el derecho de ocupación los reyes de Inglaterra hicieron diversas concesiones que dieron origen a las trece colonias que habrían de formar más tarde los Estados Unidos. Esas colonias no estaban unidas entre sí y diferían bastante en sus instituciones políticas, lo cual dio lugar a las dificultades que tuvieron que vencer los redactores del acta constitucional. Por eso, para entender debidamente la Constitución de los Estados Unidos los estudiantes de derecho constitucional norteamericano tienen que ocuparse de cada una de esas colonias individualmente; sin embargo, para nuestro propósito, bastará que nos ocupemos de ellas en una manera general.

Originariamente tales colonias podían dividirse, como lo hizo Blackstone, en tres grupos: las de patente o incorporadas; las de propietarios, y las provincias reales. En la primera clase se colocaban Rhode Island, Connecticut y Massachusetts; en la segunda, Pensilvania, Delaware y Maryland, y en la tercera, New Hampshire, Nueva York, Nueva Jersey, Virginia, Carolina del Sur y Georgia.

Las colonias de patente o incorporadas se gobernaban conforme a cartas patente concedidas por el rey directamente al gobierno de la colonia y eran las que disfrutaban de mayor libertad. Las cartas de Rhode Island y Connecticut eran tan liberales que continuaron usándose como Constituciones de los estados respectivos por bastante tiempo después de su independencia. Esas dos colonias eran casi repúblicas independientes que escasamente reconocían la soberanía de Inglaterra. En cambio, la patente de Massachusetts era mucho menos liberal y su gobierno se parecía más al de las provincias reales.

Las colonias de propietarios eran un ejemplo de confusión entre la soberanía y la propiedad, pues se parecían a los viejos feudos, en donde el feudatario no solo tenía la propiedad de la tierra, sino también la facultad de gobernar a sus habitantes. El grado de libertad concedido a los ciudadanos de esas colonias era casi igual al que tenían en las provincias reales, con la diferencia de que en aquellas los propietarios ejercían los derechos que el rey se reservaba en las últimas.

Las provincias reales eran las sometidas de una forma más directa al gobierno inglés; pero se concedió a los habitantes de esas colonias el derecho de elegir una asamblea legislativa, en tanto que el nombramiento de los demás funcionarios era hecho directa o indirectamente por la corona.

Esa clasificación no subsistió durante todo el periodo colonial y, de hecho, solamente dos de ellas (Rhode Island y Connecticut) conservaron su

organización primitiva hasta la independencia porque, desde el punto de vista de la corona, las colonias incorporadas y las de propietarios poseían una autonomía tan grande que no permitían un control real efectivo. De allí que se desarrollara una política tendiente a convertir a todas las colonias en provincias reales mediante la anulación de sus patentes: unas veces por procedimientos judiciales y otras tan solo por acuerdos administrativos. Esa política se siguió principalmente durante los últimos años de la dinastía de los Estuardos y el resultado fue que, para 1729, todas las colonias, con excepción de Rhode Island, Connecticut y Maryland, habían quedado bajo control real, aunque no se disminuyeran considerablemente sus libertades. De ahí que podamos, generalizando un poco, darnos cuenta del modo de gobierno de las colonias.

En ellas había un gobernador, que era el jefe del Poder Ejecutivo, y una legislatura constituida por un consejo (origen de la Cámara de Diputados). En Rhode Island y Connecticut, el gobernador era designado por votación popular; en las provincias reales era nombrado por la corona, usualmente por recomendación del Board of Trade (Junta de comercio), y en las colonias de propietarios era designado por el propietario, con la aprobación de la corona.

Generalmente los gobernadores duraban en su encargo el tiempo que le pareciera al rey, y en Massachusetts, después de la patente de 1691, duraban un promedio de ocho años. Los nombramientos vitalicios, como el que tuvo Lord Delaware, fueron muy raros.

La jurisdicción territorial de los gobernadores incluyó a veces varias colonias, como en el caso de Sir Edmund Andros, que en 1688 fue gobernador de las colonias de Nueva Inglaterra (Connecticut), New Haven, Plymouth, Massachusetts, Nueva Jersey y Nueva York, y el conde de Belmont, quien en 1697 fue gobernador de Massachusetts, Nueva York y New Hampshire. Los sueldos de los gobernadores de las colonias eran proporcionalmente mayores que los asignados posteriormente a los gobernadores de los estados y frecuentemente disfrutaban, además del sueldo fijo, de una participación en las multas y en las herencias de las personas que fallecían intestadas.

La posición legal de los gobernadores era de doble carácter porque eran, por un lado, los jefes del Poder Ejecutivo de la colonia y, por otro, los representantes del gobierno de la metrópoli, con la que se comunicaba por conducto del Board of Trade o Lords of Trade of Platations, como también se le llamaba, que fue creado en 1696 “para promover el comercio del reino e inspeccionar y mejorar las plantaciones de su majestad. En América y en cualquiera otra parte”. Se ve, pues, que tenían funciones semejantes a las que tuvo en España el Consejo de Indias.

Las facultades de los gobernadores constaban en sus nombramientos y en las instrucciones que se les mandaban o se inferían de su posición como representantes del rey y así, además de las facultades que se les concedían expresamente, tenían otras de tipo tradicional, como la de nombrar a los presidentes de las asambleas populares, recibir juramentos de fidelidad, mandar las milicias locales, dirigir las campañas contra los indios, construir fortificaciones, declarar la ley marcial, expedir patentes de corso y crear tribunales de almirantazgo, conceder indultos y condonación de multas, crear empleos y nombrar empleados, con excepción de Massachusetts, en donde los más altos funcionarios eran nombrados por la Corte General que era la Asamblea Legislativa.

Las facultades financieras de los gobernadores fueron grandes en un principio, pero fueron decayendo conforme aumentaba el poder de la asamblea popular.

Entre las facultades del gobernador en materia legislativa, estaban las de convocar a la legislatura, prorrogarla, aplazarla y aun disolverla, así como la de recomendar que se expidieran algunas leyes o iniciarlas; por otro lado, en materia de impuestos, los gobernadores perdieron gradualmente el derecho de iniciativa.

En cada colonia había un consejo que servía como cuerpo consultivo del gobernador y a veces compartía el Poder Ejecutivo con él. Ordinariamente este consejo servía como cámara alta y frecuentemente actuaba como un tribunal de apelación en la colonia. En algunas ocasiones, ciertos casos del gobernador no podían ejecutarse sin el consentimiento del consejo. El número de consejeros variaba desde tres, en Maryland, hasta veintiocho, en Massachusetts. En las provincias reales el consejo era nombrado a veces por el gobernador y en otras ocasiones por la corona; en las de propietarios, por el gobernador y, en Massachusetts, por la Corte General.

Dentro de las colonias la cámara baja en la legislatura adoptó diversos nombres, como asamblea, cámara de delegados, cámara de los comunes y corte general. Los delegados eran electos por el pueblo, pero sin que hubiera sufragio universal, porque para ser elector se necesitaban requisitos importantes en materia de riqueza personal, el ser miembro de determinada Iglesia y aun, en ciertas ocasiones, pruebas de sinceridad religiosa.

La primera asamblea representativa que hubo en las colonias fue convocada en Virginia en 1619 por el gobernador Yardley y fue conocida con el nombre de Cámara de Burgueses. Este principio de representación fue adoptado pronto en otras colonias por ser más cómodo y ventajoso que el de la democracia directa; fue introducido en Massachusetts en 1634, en Maryland en 1647 y en Georgia en 1752.

Entre el gobernador, que representaba los intereses reales, y la asamblea legislativa, que representaba los populares, hubo frecuentes conflictos, teniendo la ventaja la asamblea, debido a que de ella dependía el conceder o no dinero para los gastos públicos y aun para el sueldo del gobernador. Aunque la corona pretendió que algunos gastos se fijaran para un tiempo indefinido, las asambleas insistieron en hacer presupuestos anuales, estableciéndose en la práctica un sistema de regateo, que consistía en que el pueblo le comprara al gobernador la aceptación de las leyes que aquel consideraba necesarias.

El sistema judicial de las colonias comenzaba por los jueces de paz nombrados ordinariamente por el gobernador para cortos períodos de tiempo y que tenían jurisdicción para asuntos civiles y penales de poca importancia. Venían enseguida los tribunales de condado que tenían jurisdicción para asuntos más importantes y que también desempeñaban algunas funciones administrativas. La cúspide de la organización judicial era una Suprema Corte, que conocía de las apelaciones y, en primera instancia, de algunos casos en los que las sentencias eran apeladas ante el Consejo Privado de Inglaterra.

En muchas de las colonias los jueces eran nombrados por todo el tiempo en que observaran buena conducta. Sin embargo, la corona no era afecta a ese sistema porque los jueces vitalicios se hacían demasiado independientes de la corona; así, el rey dio instrucciones a los gobernadores para que hicieran los nombramientos, pero solo por el tiempo que este quisiera. En cambio, las colonias insistieron en fijar anualmente los sueldos de los jueces, a fin de controlarlos mejor, pues si la corona los nombraba y les fijara los sueldos permanentes se convertirían en incondicionales de la misma corona.

Naturalmente las colonias no tenían representación en el Parlamento inglés, y esa fue la causa de que protestaran más tarde cuando Inglaterra trató de imponerles contribuciones, ya que ellas sufragaban sus propios gastos y aun a veces, a pedimento de la corona, se hicieron cargo de algunos impuestos destinados a propósitos de la misma corona.

El sistema de gobierno local en las colonias era menos uniforme que el gobierno general de cada una de ellas y puede decirse que había tres tipos de gobierno local: el que prevalecía en Nueva Inglaterra, el de las colonias centrales y el de las colonias del sur.

En Nueva Inglaterra, la ciudad o aldea, con su iglesia sencilla y su escuela, era la unidad del gobierno local y estaba representada en la legislatura. En vez de elegir representantes para fijar los impuestos municipales y expedir los reglamentos para atender a las diversas materias, concernientes a asuntos religiosos, cuidado de los caminos, la beneficencia y demás seme-

jantes, los vecinos se reunían en lo que se llamaba *Town-meeting* o reunión de la ciudad, y allí formaban sus reglamentos, fijaban sus impuestos locales y trataban de los demás asuntos correspondientes a la ciudad. Es decir, se regían por una democracia directa, pues originariamente todos los habitantes varones mayores de edad tenían derecho a asistir a la reunión y discutir en ella.

La reunión convocada por el constable por orden de los consejeros municipales (*select men*), se celebraba ordinariamente en la iglesia o en el lugar destinado especialmente para esas reuniones y la falta de asistencia a ellos se castigaba con multa. Una vez reunidos los vecinos nombraban un “moderador” o presidente, sirviendo de secretario la persona que desempeñaba la función de secretario de la ciudad y nadie podía usar la palabra sin solicitarla al moderador. Los que provocaban desórdenes eran castigados con multa. Los principales funcionarios que se elegían en esas juntas eran los consejeros municipales, cuyo número variaba de tres a nueve, y que tenían como misión cuidar de que se cumplieran los reglamentos locales y la supervisión de los pobres de la ciudad. En las mismas asambleas se elegían también otros funcionarios menos importantes, como inspector de cercas, agrimensores, selladores de pesas y medidas y hasta perreros para las iglesias. Se ve, pues, que la organización en Nueva Inglaterra era netamente municipal, despeñando el condado un papel insignificante destinado casi exclusivamente a distrito judicial.

Este sistema era inaplicable en las colonias del sur porque estas no contaban con ciudades grandes ni centros urbanos de importancia, sino más bien con plantaciones esparcidas en un territorio muy extenso y cultivadas principalmente por esclavos. Esta y otras causas económicas y sociales hicieron que en esas colonias la unidad del gobierno local no fuera la “ciudad”, sino la parroquia o curato, cuyo gobierno en la Iglesia episcopal estaba encomendada a una junta parroquial (*vestry*), que en un principio constaba de doce miembros y era electa popularmente, pero que más tarde se convirtió en una corporación cerrada que tenía la facultad de nombrar a sus nuevos miembros en caso de vacante. Esta junta parroquial nombraba a los funcionarios locales y cobraba los impuestos de esta misma naturaleza, pero no tenía representación en la legislatura, como la tenían las ciudades de Nueva Inglaterra. A mediados del siglo XVII las facultades civiles y seculares de las juntas parroquiales de la colonia de Virginia fueron asumidas por el tribunal del condado, quedando en las juntas parroquiales solamente sus funciones religiosas. Como autoridad superior del condado había un “lugarteniente” semejante al Lord lugarteniente de Inglaterra. Ese “lugarteniente” de los condados era una especie de comisionado del gobernador y llevaba el título

honorario de coronel; además, era el comandante de la milicia del condado y, como miembro del consejo del gobernador, ejercía otras funciones importantes. Sin embargo, el principal funcionario civil era el *sheriff*, que era nombrado por el gobernador al mismo tiempo que los jueces del condado; él cobraba impuestos, fungía como tesorero, ejecutaba las sentencias de los tribunales y ejercía otras funciones importantes.

Existían también los jueces de paz nombrados por el gobernador, pero solo por el tiempo que a él le pareciera; esos jueces no únicamente desempeñaban funciones judiciales, sino también algunas administrativas, como el cuidado de los caminos y de los puentes.

Como se ve por lo anterior, el gobierno de Virginia era muy poco democrático y lo mismo sucedía en otras colonias del sur, que tenían un gobierno semejante al de Virginia.

En cuanto a las colonias del centro, éstas tenían un sistema de gobierno local intermedio entre el adoptado por las de Nueva Inglaterra (reuniones de habitantes de las ciudades) y el consejo del condado de las del sur. En esas colonias del centro el condado no era la unidad básica del gobierno local, tal y como sucedía en las de Nueva Inglaterra; por ejemplo, en Nueva York el condado estaba dividido en municipalidades, donde cada una de ellas elegía un supervisor que formaba parte de la junta de supervisores del condado.

Sin embargo, en esas colonias del centro las municipalidades no perdieron su individualidad como unidades del gobierno local. Al principio solamente los asuntos de la ciudad fueron tratados por la junta de vecinos, aunque de una forma menos desarrollada que en Nueva Inglaterra.

El sistema de gobierno local en las colonias del centro era más democrático que en las del sur, aunque sin ir al extremo de las de Nueva Inglaterra, y se procuraba combinar la eficiencia de la administración con la autonomía local.

Por eso ese sistema ha sido adoptado en la gran mayoría de los estados de la Unión Americana.