

y de pensar: ya no hubo obstáculo legal para que estableciesen y constituyesen en realidad una gran nación. Además, el esfuerzo hecho durante la guerra para preservar la Unión, y el resultado de la guerra misma, esto es, la homogeneidad social del país, hicieron que viéramos en el gobierno federal, como nunca, el representante de la nación, y que se modificara de un modo permanente y profunda la manera que se tenía de considerar las antiguas cuestiones relativas á su constitucionalidad y á los derechos de los Estados.

1.083. CARÁCTER ACTUAL DE LA UNIÓN.—De que nos hayamos convertido en una nación, en el sentido orgánico de la palabra, no se sigue, que nuestro gobierno haya llegado á hacerse unitario, toda vez que de su carácter federal ha surgido una nueva organización nacional. El gobierno de la Unión se ha hecho, sin duda, permanente, y es el representante autorizado, el órgano vital de nuestra vida como una nación; pero los Estados no han sido absorbidos. Sus prerrogativas son tan esenciales, en nuestro sistema, como nunca, y se hacen más y más esenciales, á medida que se extiende el organismo ya muy complejo de la nación. Pero, en lugar de mirar al gobierno de los Estados Unidos, y al de un Estado, como dos gobiernos, según hacían nuestros padres, nosotros los consideramos—si pudiéramos analizar el contenido de nuestras opiniones políticas se vería—como dos partes de un mismo gobierno, dos partes complementarias de un solo sistema. El valor del plan de gobierno, que nuestros hombres de Estado adoptaron desde un principio, el de las funciones divididas entre las autoridades de la nación y del Estado, no ha desaparecido; lo que hay es que nos fijamos menos en la línea de separación. El gobierno nacional tiene aún una carta, algo más amplia después de la gue-

rra, pero sustancialmente la misma que al principio: las autoridades nacionales deben todavía limitarse á tomar medidas, en los casos que determina esta carta. Los gobiernos de los Estados también tienen cartas, y pueden aun reivindicar todos los poderes, que no estén especialmente delegados en el gobierno de la Unión. La nación quiere que se interprete liberalmente la carta federal, pero no que se falsee. De hecho, la nación pasa delante de los Estados en materia de honores, y desde el punto de vista de la importancia, no porque sea *más* importante que ellos, sino porque es necesario para todos los Estados, y para la conservación de los principios á que responde nuestro gobierno. El gobierno nacional es el armazón histórico de los Estados: es quien les ha permitido y les permite existir.

1.084. CARÁCTER ACTUAL DEL GOBIERNO DE LA UNIÓN.—Quizá es más conforme con los resultados de nuestro desenvolvimiento nacional, describir el gobierno de los Estados Unidos, no como dos gobiernos, sino como un gobierno *doble*, pues tan completa es en la actualidad la integración de sus Estados y de su parte federal. El gobierno ha dejado de ser plural y se ha convertido en singular: el *gobierno* de los Estados Unidos. Las dos partes son distintas, pero no están separadas. Los sistemas de los Estados y el federal, están tan ajustados bajo nuestro derecho público que no pueden funcionar fácilmente, y de un modo efectivo, cada uno en la esfera suya exclusiva, sino tan sólo adaptarse exactamente uno á otro con una armonía perfecta, siempre que sus atribuciones se cruzan ó son paralelas; son como las partes de un mismo gobierno, con una indiscutible subordinación de funciones y un fin común indudable.

1.085. Sin embargo, aunque esas dos partes de nues-

tro gobierno, están tan vitalmente unidas y tan integradas, que no forman en realidad más que un solo plan de gobierno, la ley de los Estados no depende en nada de la ley federal en el respecto de la sanción. La Constitución de los Estados Unidos y las leyes y tratados, que han sido su consecuencia, son; sin duda, la legislación suprema del país; pero su supremacía no estorba la autoridad propia, originaria, de los Estados en la esfera inmensamente importante que les está reservada. Aunque, considerando nuestro sistema como un todo, se puede decir que los gobiernos de los Estados están subordinados, en nuestro orden político, al gobierno de la Unión, eso no quiere decir que son susceptibles de recibir de él órdenes, sino que su autoridad es menor que la de la nación.

1.086. LOS ESTADOS NO SON DIVISIONES ADMINISTRATIVAS, SINO MIEMBROS CONSTITUCIONALES DE LA UNIÓN.—La distinción ordinaria y cómoda entre gobierno central y local, no nos procura aquí una división fundamental. Un gobierno central, como opuesto á un gobierno local, en el sentido que habitualmente suele tomarse esta contraposición, es un gobierno que determina tanto la constitución como la acción de los mecanismos que contiene el sistema. Así están los gobiernos de los Estados respecto de las ciudades y condados de un territorio; estos cuerpos locales no son más que divisiones administrativas de los Estados, encargados de desempeñar la tarea corriente propia del gobierno local. Pero nada de esto hay en las relaciones entre el gobierno federal y el de los Estados. Éstos no son divisiones administrativas, sino que son los miembros que constituyen la Unión, coordinados en sus poderes con los de la Unión misma, á la cual no están sometidos en lo que toca á su propia esfera. Naturalmente,

están excluidos por la Constitución federal del ejercicio de ciertas funciones, pero aquéllas que ejercen, muy amplias é importantes, no tienen su origen en la Constitución: las ejercen, por el contrario, según los plenos principios del *self government*. Podemos fácilmente distinguir el gobierno de un condado y el de un Estado diciendo que el uno es gobierno local y el otro central, pero no vale esa distinción para el gobierno de un Estado y el de la Unión.

Carácter, órganos y funciones de los Estados.

1.087. LOS ESTADOS figuran propiamente en primer término, en una descripción del gobierno de este país, no sólo porque el gobierno federal fué construído conforme á los modelos del de los Estados, sino también y más particularmente, porque la mayor parte de la tarea gubernamental, pertenece á las autoridades de los Estados. A los Estados es á quienes corresponde la función más amplia, y más pesada, en la vida del gobierno, y ellos son todavía, los que la mayoría de las veces están encargados de legislar y de aplicar las leyes, siendo los que se hallan en relación más directa con el pueblo, cuando se trata de reglamentar su vida social y legal. Como los cantones suizos (643), nuestros Estados han dado al gobierno que los une sus propias formas de constitución. Han conservado en un grado más alto que los cantones todavía, el derecho de dirigir á sus ciudadanos, en todas las cuestiones que no se refieren á los intereses federales. Son ellos los verdaderos creadores del derecho entre nosotros. Son las principales unidades constitutivas de nuestro sistema político, y, además,

son unidades que se dirigen á sí propias. Forman la masa, el cuerpo, el tejido constituyente, la base orgánica del gobierno del país. «El gobierno federal, como dice Tocqueville, es la excepción: el de los Estados, la regla». A éstos está confiado el cuidado del bienestar diario de los ciudadanos: el gobierno federal sólo se ocupa con ciertos intereses comunes. Del carácter de los gobiernos de los Estados depende el de la nación, considerada como un todo. Si queremos comenzar el estudio de nuestras instituciones por el centro, por el corazón del *self government*, debemos comenzar por los Estados.

1.088. LA LEGISLACIÓN DE LOS ESTADOS: SU CARÁCTER.—La legislación de cada Estado comprende dos grandes partes: 1) la Constitución, los estatutos ó leyes y tratados de los Estados Unidos; 2) la Constitución y las leyes del Estado mismo. Constitución, leyes y tratados de los Estados Unidos, son la ley suprema del país, no tanto en el sentido de que están por encima de la Constitución y de las leyes de los Estados, como en el de que, en virtud de los principios de nuestro derecho público, son parte integrante del derecho de los Estados. Las Constituciones de varios Estados dicen explícitamente, que la Constitución de los Estados Unidos es parte de su derecho fundamental; pero semejantes declaraciones, son meros reconocimientos de un principio ahora en todo caso indubitable. Desde el punto de vista legal, como desde el punto de vista político, las dos partes del sistema se han unido estrechamente. Los tribunales de los Estados, y los de los Estados Unidos tienen el deber de aplicar la ley federal. La Constitución federal, es una porción negativa del derecho del Estado, en el respecto de las limitaciones impuestas á la esfera de la actividad del Estado; pero las

leyes votadas por el Congreso, bajo la autoridad de la Constitución, son también porciones positivas de la ley del Estado, estando obligados á obedecer sus mandatos todos los funcionarios del gobierno, ya federal, ya del Estado.

1.089. Las autoridades constituídas de los Estados no tienen, sin embargo, el mismo papel respecto de la Constitución y de las leyes de la Unión, que respecto de la ley federal. Son intérpretes inapelables del derecho del Estado, pero del federal sólo son intérpretes provisionales. Al actuar, apoyándose sobre la legislación federal, los funcionarios del Estado, están sometidos á la revisión de los tribunales federales.

1.090. LAS FUNCIONES DE LOS TRIBUNALES DE LOS ESTADOS CON RESPECTO Á LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY FEDERAL demuestran muy claramente como actúa nuestro sistema. Si en un proceso sustanciado ante un tribunal de un Estado, se suscita la cuestión respecto de si tal ley del Estado invocada en el mismo, viola ó no la Constitución de los Estados Unidos, el tribunal puede decidir libremente: si estima que la ley del Estado no es constitucional, su decisión es definitiva. Pero si declara lo contrario, su sentencia es apelable ante un tribunal federal. La ley federal, pues, no se considera como una cosa absolutamente distinta de la legislación de los Estados, harto sagrada para que las cuestiones á ella se refieran puedan ser estudiadas por otros tribunales que los federales, sus guardianes propios: es una parte de la legislación de los Estados, y los tribunales de éstos pueden afirmar y aplicar sus principios. Pero en última instancia, los tribunales federales pueden defenderla, contra una interpretación demasiado liberal ó inexacta de parte de los jueces de los Estados, que pueden estimarse interesados en defender las leyes de sus Estados, contra las objeciones fundadas en la ley de la Unión. Para que sea uniforme y conserve su autoridad suprema, la ley federal, debe recibir su interpretación final en sus propios tribunales.

1.091. OBJETO DE LA LEY DE LOS ESTADOS.—Basta un momento de reflexión, para comprender cuán vasto campo de la actividad, y cuán preponderante parte queda, bajo nuestro sistema, á los Estados. Los poderes del gobierno federal parecen grandes al ser enumerados. Aparte de que son intrínsecamente muy importantes, lo parece más cuando se los pone en una lista completa. Todos *los demás* poderes que pertenecen á los Estados consisten en algo vago, en algo que por su vaguedad misma, parece poco importante. Sin embargo, basta examinar un instante todo *lo demás*: basta pararse un momento á estudiar lo que contiene, para formar una idea más distinta del problema. Para comprender la división real de los poderes bajo nuestro gobierno, conviene separar los poderes de los Estados y los de la Unión.

1.092. PODERES LEGISLATIVOS DE LA UNIÓN.—La Constitución de los Estados Unidos, da ante todo al Congreso, el poder de fijar y cobrar los impuestos, derechos, tasas y contribuciones para asegurar el sostenimiento del gobierno de la Unión, el pago de sus deudas, la protección y el bienestar de todos, así como el poder de contratar empréstitos, en dinero sobre el crédito de los Estados Unidos; pero esos poderes de imposición, y de contratar empréstitos, pertenecen también á los Estados, salvo que tienen que buscar sus ingresos, sin recurrir á los derechos, impuestos y contribuciones que están reservados á la Unión. Los poderes que distinguen al gobierno general, de los gobiernos de los Estados, no son aquellos que consisten en pedir dinero, sino los de intervenir el sistema monetario del país, conservar el servicio de correos, conceder patentes de invención, ocuparse de los delitos cometidos en alta mar, ó contra el derecho de gentes, regular las relacio-

nes internacionales del país, declarar la guerra y vigilar las fuerzas militares de la nación, y, por fin, celebrar tratados de comercio, con los países extranjeros y entre los Estados. El gobierno federal es el único que tiene el derecho de establecer las reglas uniformes, relativas á la naturalización y á las leyes generales de quiebras. En el caso de que el Congreso no hubiera reglamentado esa materia, todo Estado podrá adoptar sus leyes propias. Los poderes del gobierno general se refieren á los intereses, respecto de los cuales sería imposible establecer una justa reglamentación, en cada Estado separadamente; todos los demás pertenecen á los Estados.

1.093. PODERES NEGADOS Á LOS ESTADOS.—La Constitución de los Estados Unidos, sin duda, niega de un modo expreso ciertos poderes de los Estados, independientemente de los que están otorgados exclusivamente al gobierno general. Ningún Estado puede votar ningún *bill* de proscripción, ley *ex post facto*, ó ley que altere las condiciones de los contratos, ó que conceda algún título nobiliario: ningún Estado puede, sin el consentimiento del Congreso, establecer impuestos ó derechos, conservar tropas ó buques de guerra, en tiempo de paz, celebrar inteligencias con otro Estado, ó con un país extranjero, ó comprometerse en una guerra, á menos de que ocurra una invasión real ó ante un peligro próximo, que no admita espera. Pero esas prohibiciones, evidentemente, reducen muy poco el papel que normalmente desempeñan los Estados en el sistema de la Unión federal.

1.094. PODERES OTORGADOS Á LOS ESTADOS.—Cuando se les compara con las amplias prerrogativas de la legislatura de los Estados, esas limitaciones resultan muy pequeñas. Todos los derechos civiles, y re-

ligiosos, de nuestros ciudadanos, dependen de la legislación de los Estados; la instrucción del pueblo también se ha dejado á su cuidado: deben regular el derecho electoral, el matrimonio, las relaciones legales entre maridos y mujeres, padres é hijos; determinan los poderes de los amos sobre los criados, y toda la legislación relativa á los deudores principales é intermedios, que tanto importa en materia mercantil: los Estados, además, regulan las cuestiones de Sociedades, de deudas y créditos de seguros; constituyen los Consejos privados ó municipales, salvo los que tienen que regular las cuestiones financieras ú otras que dependan del gobierno federal; intervienen en la posesión, distribución y uso de la propiedad, el ejercicio del comercio y las relaciones contractuales; establecen y aplican la ley criminal, salvo en los delitos contra los Estados Unidos, los cometidos en alta mar ó contra el derecho de gentes. Nos faltaría espacio para enumerar todos los párrafos que abarca esta larga serie de poderes; para darlos al detalle, sería preciso pasar revista á todas las cuestiones relativas á las relaciones sociales ó mercantiles, y tocar todos los asuntos que son la base de la legislación, y el fundamento del orden público.

1.095. Tenemos un ejemplo notable del papel preponderante desempeñado por la legislación de los Estados, en nuestro sistema, en el hecho sorprendente de que, de la docena de cuestiones legislativas muy importantes que, durante el siglo pasado, ocuparon la atención de la opinión pública en Inglaterra, sólo una habría sido de la competencia del gobierno federal, bajo el imperio de la Constitución tal cual era ésta antes de la guerra de secesión, y sólo dos, tal cual aquélla ha resultado después de dicha guerra. Supongamos que esa docena de cuestiones importantes de carácter legislativo hubieran sido lo siguiente: emancipación de los católicos, reforma parlamenta-

ria, abolición de la esclavitud, reforma de las leyes de pobres, reforma de las corporaciones municipales, derogación de la ley sobre los trigos, admisión de los judíos en el Parlamento, negativa de reconocimiento de la Iglesia de Irlanda, modificación de las leyes sobre propiedad de Irlanda, establecimiento de la educación nacional, introducción del escrutinio y reforma de la ley penal. Todas esas cuestiones, excepto las leyes sobre los hijos y de abolición de la esclavitud, habrían sido completamente resueltas por los Estados, si se hubieran decidido á intervenir en ellas, y sólo en virtud de una modificación constitucional, efectuada como reconocimiento de los hechos consumados con la guerra de secesión, la cuestión de la esclavitud, antes reservada á los Estados, pasó á ser una cuestión sometida á la autoridad federal (1).

1.096. DISPOSICIONES NO CONSTITUCIONALES, EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS.—Una de las características más salientes de la legislación de nuestros Estados, es la posibilidad de que se borre toda distinción real entre la legislación constitucional y la ordinaria. Por su naturaleza, las Constituciones son cuerpos de leyes por las cuales se *constituye* el gobierno; esto es, se da á éste su organización y sus funciones. Las leyes ordinarias, la regulación de las relaciones de los ciudadanos entre sí, no debe figurar para nada en ellas. Este principio está plenamente reconocido en la Constitución federal, la cual es al propio tiempo fuerte y flexible, por su grande y admirable sencillez, y su objetivo estrictamente *constitucional*. Pero no ha presidido siempre el mismo criterio en la elaboración de las Constituciones del Estado, especialmente en las más modernas. No sólo estas Constituciones detallan mucho

(1) Comp. J. F. Jameson. *Intr. tho the Const. and Pol. Hist. of the Individual States*. Johns' Hopkins University Studies in History and Political Science, 4.^a serie, p. 9 y 189.

más sus disposiciones sobre la organización del gobierno, sino que van más allá; no se contentan con regular estas materias, y entran en el terreno propio de la legislación ordinaria, que entraña una tarea harto diferente. Así, por ejemplo, comprenden, por lo común, disposiciones referentes al arreglo de la propiedad de los Estados, como canales y caminos, y al detalle relativo á las deudas del Estado: determinan el cuánto y las clases de propiedades, que no pueden ser embargadas por deudas privadas; formulan las leyes suntuarias, prohibiendo, verbigracia, la venta de licores alcohólicos nocivos, y en una porción de puntos tocan sin vacilar aquellas cuestiones, que, de ordinario, se reservan á las decisiones de los cuerpos legislativos.

1.097. DESCONFIANZA RESPECTO DE LA LEGISLACIÓN.—El motivo de todo esto es, lo poco satisfactoria que suele ser la legislación ordinaria, la desconfianza que inspiran los legisladores, el deseo de asegurar á ciertas clases de leyes, una mayor permanencia y estabilidad, que la que suelen tener los estatutos, que éstos están siempre expuestos á una modificación ó derogación. Otro motivo estriba en el deseo de dar á tales leyes la sanción del voto popular. Esta práctica tiene sus analogías en el *Referendum* suizo (656, 658, 699). Es un uso casi universal en la Unión, este de someter las disposiciones constitucionales, á un voto del pueblo, y las disposiciones no constitucionales que tan comunes se han hecho en las Constituciones de los Estados, no son virtualmente más que leyes ordinarias sometidas al voto popular: por tal manera, introducidas en un texto en el cual desempeñan el papel de intrusas, se cree evitar el riesgo de una modificación por procedimiento distinto del que implica la aceptación de la misma autoridad, del pueblo. Esta costumbre señala,

quizá, la tendencia á hacer que la suerte de todas las disposiciones legales, dependa de un voto popular, directo, que así participa en la tarea legislativa.

1.098. LAS OBJECIONES CONTRA ESA PRÁCTICA.—Son tan claras como fuertes. Las grandes líneas de la organización tal como las contiene la Constitución de los Estados Unidos, pueden conservarse sin grandes cambios durante largos períodos: pero, si las constituciones descienden, á tratar de aquellos intereses que cambian fácilmente con las circunstancias, entonces pasan á ser del dominio de las leyes, que deben estar sometidas á modificaciones frecuentes y á una adaptación continuada. No sólo tienden á confundirse las distinciones entre las leyes constitucionales y las ordinarias, hasta ahora reconocidas y determinadas, sino que la estabilidad tan deseable de las disposiciones constitucionales, debe en gran parte sacrificarse. Aquellas Constituciones que contienen una gran parte de materias no constitucionales, de las que no se refieren á la estructura y funciones del gobierno, sino tan sólo á los intereses particulares ó privados, deben, por necesidad, sufrir más frecuentes modificaciones, por mucho cuidado que se haya puesto en su redacción. En algunos de nuestros Estados, pues, las Constituciones han tenido que ser modificadas con la misma frecuencia que las leyes importantes. El peligro está en que semejante manera de proceder no resulta sólo una manera incómoda de legislar.

1.099. En uno ó dos Estados se ha reproducido más exactamente el *Referendum* suizo, aunque, á lo que yo sé, no se haya imitado conscientemente el ejemplo de Suiza. Así, la Constitución de Wisconsin deja al pueblo el cuidado de decidir si los bancos deben ser ó no establecidos por las leyes del Estado; la de Minnesota hace depender de la sanción del voto popular, la validez de ciertas leyes de ferrocarriles y la aplicación de los fondos destinados á la mejora de las tierras.

1.100. Las objeciones hechas al *Referendum*, consisten en que exige de parte del pueblo una certeza de juicio, y una seguridad de información, que á menudo no posee en las cuestiones de policía pública, y que amengua el sentimiento de responsabilidad de los legisladores.

1.101. ENMIENDAS CONSTITUCIONALES.—La reforma de las Constituciones de los Estados, como la de la federal, no puede efectuarse sino por un procedimiento complicado, formal, no usado en las demás materias, procedimiento destinado á dar á la ley fundamental, una dignidad mayor y una santidad, que no se atribuye á las otras disposiciones legales. La teoría misma en que descansa la Constitución americana es la de que el pueblo, al establecer su Constitución, no sólo obliga á sus agentes, cuerpos y funcionarios del Estado, sino á sí propio; y se obliga á no cambiar las reglas fundamentales formuladas, sino según un procedimiento formal y reflexivo que demuestre que la modificación fué solemne y completamente admitida.

1.102. EN INGLATERRA, según hemos visto (917), la reforma de la Constitución no se distingue de la reforma legislativa ordinaria. El Parlamento puede, por una ley, cambiar cualquier principio de gobierno, por fundamental que sea, si la nación así lo quiere. Cuando la Constitución se compone en su mayor parte de meras tradiciones, y el resto consiste en leyes del Parlamento ó en simples ordenanzas reales, se la podrá modificar con la misma facilidad con que puede prescindirse de la tradición. En Inglaterra no es tan fácil. La gran fuerza conservadora allí está, en la dificultad con que los ingleses abandonaron los hábitos adquiridos. *En Francia* las reformas constitucionales difieren de las de la legislación ordinaria, porque las dos Cámaras tienen que reunirse juntas como Asamblea nacional en Versalles, siempre que se trate de votar leyes relativas á la Constitución (411). *En Alemania* la reforma constitucional di-

fiere de la legislativa ordinaria, sólo en cuanto al número de votos necesarios, para que la reforma se apruebe en el *Bundesrath*: en efecto, catorce votos bastan para impedir la reforma de la Constitución (499-503). En los Estados Unidos, la reforma de la Constitución, difiere de la legislativa ordinaria, á causa de que el procedimiento no es el mismo en los dos casos, ni tampoco el poder político llamado á realizarla.

1.103. PROCEDIMIENTO PRELIMINAR EN LA REFORMA.—Las legislaturas no pueden por sí mismas emprender una revisión de la ley fundamental. En el caso en que se quiera hacer una revisión general de la Constitución del Estado, la legislatura puede proponer la convocatoria de una Asamblea popular, que se debe elegir al efecto: la cuestión relativa á si la Asamblea debe reunirse, se debe someter al pueblo; si el voto es afirmativo, la Asamblea se elige por sufragios corrientes, luego se reúne y emprende la revisión, sometiendo de ordinario el resultado de sus trabajos al voto popular, que puede dar su aprobación ó negarla, y quedando en este último supuesto vigentes las anteriores disposiciones constitucionales.

1.104. En muchos Estados la propuesta de convocatoria de semejante convención, puede someterse al pueblo cuando hubiera sido adoptada por el voto de las dos terceras partes en las dos Cámaras de la legislatura. Las Constituciones nuevas adoptadas en la Carolina del Sur (1895) y en Delaware (1897) no se sometieron al voto popular, sino que fueron promulgadas como leyes por las Asambleas que las elaboraron. Este método de adopción no era raro otras veces, pero hoy es muy poco usual.

1.105. PROPUESTAS DE REFORMA.—Las legislaturas pueden, sin embargo, proponer modificaciones parciales de las disposiciones constitucionales. En algunos

Estados, la simple mayoría de votos, basta para la adopción previa de las reformas por la legislatura, pero en muchos Estados son necesarias mayorías más importantes, que van de los tres quintos á los dos tercios de todos los miembros elegidos en cada Cámara. Pero en casi todos los casos debe seguir la aprobación del voto popular: esta es una condición indispensable para que pueda incorporarse una modificación á la ley fundamental. En muchos Estados, en verdad, las modificaciones así propuestas por la legislatura, deben ser adoptadas por dos legislaturas sucesivas, sin contar con la necesidad de la aprobación del pueblo, antes de considerarlas como parte integrante de la Constitución. En algunos Estados, entre las dos opciones legislativas, necesarias para que la enmienda se acepte definitivamente, debe mediar un voto particular. En el Delaware, las modificaciones pueden efectuarse sin que el pueblo tenga que sancionarlas, siempre que hubieran sido adoptadas por una mayoría de los dos tercios en dos legislaturas sucesivas, después de renovada por medio de una elección la Cámara de representantes.

1.106. Los detalles de este procedimiento difieren mucho según los Estados. En Vermont, sólo el Senado puede proponer enmiendas y ello por intervalos de diez años á lo menos. En Connecticut, las modificaciones no pueden producirse sino en la Cámara de representantes. También hay varias restricciones, en muchos Estados, al número de los artículos de la Constitución á los cuales pueda proponerse enmiendas en una misma legislatura, al número de veces que las enmiendas pueden someterse al pueblo en un cierto espacio de tiempo, al procedimiento que debe seguirse para pedir la sanción del pueblo, cuando se le somete más de una enmienda. Además, en la mayoría de los Estados se exige mayorías populares cuando se trate de la adopción de una reforma de la Constitución.

1.107. Esos procedimientos instituídos para las modificaciones constitucionales no son tan difíciles como parecen. El hábito de insertar en las Constituciones de los Estados las disposiciones, que no tienen nada que hacer allí, y que deben someterse á modificaciones frecuentes, ha obligado á hacer un llamamiento al pueblo para la adopción de las enmiendas; y se ha visto cómo esas enmiendas eran fáciles de introducir. Esas apelaciones al pueblo en los asuntos públicos, se han hecho tan fáciles y tan formales, que la Constitución de Nueva Hampshire ha llegado hasta disponer que se la someterá cada siete años al pueblo, la cuestión de si habrá ó no lugar á revisar la Constitución por una Convención reunida al efecto: la del Estado de Yowa ordena que se someta esta cuestión al pueblo cada diez años, la de Michigan cada diez y seis y la de los Estados de Nueva York, Ohio, Virginia y Maryland, cada veinte.

1.108. CONFLICTO DE LEYES.—El sistema que estriba en dejar á los Estados el cuidado de dictar todas las leyes relativas, de un modo más directo, al interés de cada día, y que, en suma, determinan la estructura total de la sociedad, la acción orgánica de la industria y de los negocios, tiene algunos serios inconvenientes; estos inconvenientes se dejan sentir, más y más, á medida que la tendencia del desenvolvimiento social y político moderno, se adelanta á la antigua influencia conservadoras. Cuando la Constitución de la Unión se elaboraba, los Estados estaban unos muy lejanos de los otros. Las dificultades de comunicación, restringían mucho sus relaciones mutuas: estaban, digámoslo así, físicamente separados, y, por lo tanto, no había inconveniente en que lo estuvieran legalmente. Pero ahora, el ferrocarril y el telégrafo, han hecho más pequeño el país, tanto para el que viaja, como para el que envía su correspondencia, y por tal manera los Estados Unidos, se han acercado muy estrechamente en lo comercial é industrial. Por otra parte, se ha podido observar que las divisiones

de los Estados, no eran divisiones naturalmente económicas: en la práctica, sus fronteras no limitan regiones industriales distintas. Y ha resultado una variedad y un conflicto de leyes, los cuales provocaron no pocos rozamientos y confusiones, en las relaciones sociales y en los negocios.

1.009. EFECTOS PERJUDICIALES.—Desde ciertos puntos de vista, esta diversidad y variedad de legislaciones, ha afectado casi fatalmente los intereses más serios y duraderos de la vida nacional. Sobre todo, ha influido en la cuestión del matrimonio, que es la base del desenvolvimiento social, provocando cierta corrupción. No sólo el lazo matrimonial ha tendido á aflojarse en muchos Estados, mientras en otros conservaba su antigua solidez, hasta el punto de que los hábitos conservadores que celosamente defendían la familia, como el corazón del Estado, prometen ser pronto olvidados á consecuencia de la confusión reinante, sino que además las diferencias de legislación entre Estados, han hecho posible el escándalo de divorcios fraudulentos, y matrimonios hechos también con fraude.

1.110. Ha sido posible el hecho de que uno de los cónyuges cambie de Estado, y sin adquirir en el nuevo Estado una residencia legal, obtenga de sus tribunales un divorcio basado en que el otro cónyuge no ha respondido á un requerimiento publicado en el Estado en que la acción se ha intentado, siendo evidente que aquél no fué conocido por la persona contra la cual se dirigía. Con este sistema una persona puede resultar divorciada sin saberlo, y un hombre puede tener á la vez varias mujeres, como una mujer varios maridos, en varios Estados.

1.111. EN MATERIA DE IMPUESTOS.—Tan gran variedad de legislaciones contribuye á impedir, en parte, en los Estados, el desenvolvimiento económico sano y

normal. Ciertos impuestos especiales, gravan algunas profesiones de algunos Estados, mientras las favorecen en otros determinadas exenciones; y en muchos casos los sistemas de impuestos mal contruídos, ó mal adaptados, tienden á paralizar la industria y acobardan los capitales. Del propio modo, en lo que concierne á las corporaciones, la diversidad de las legislaciones, provoca una gran confusión, y desastres parciales en el comercio y la industria, no sólo porque ciertos Estados estudian menos cuidadosamente la creación de las corporaciones, y las vigilan mucho menos que otros, perjudicando así á sus ciudadanos, sino también porque las corporaciones descuidadamente creadas, por las leyes de un Estado, pueden pasar á realizar negocios á otros, y eludir la responsabilidad que les incumbe.

1.112 EN MATERIA CRIMINAL, también la diversidad de leyes tiene consecuencias sociales dañosas: el crimen tiende á concentrarse, allí donde las leyes son indulgentes, y por una filtración continua, tiende también á arruinar los principios que la experiencia social ha establecido para contener las clases viciosas. Y en las leyes relativas á las DEUDAS, ciertas exenciones especiales, y dificultades del procedimiento establecido aquí y acullá, falsean este instrumento delicado del crédito, de cuyo perfecto funcionamiento depende, la prosperidad de una nación comercial.

1.113. PROPOSICIONES DE REFORMA.—Este estado de cosas, esta multiplicidad y complejidad de leyes, es materia que debería, por el bien del país, estar sencilla y uniformemente regulada en toda la Unión; ha tenido como consecuencia que se hayan propuesto por reformadores atrevidos, diversas amplificaciones de la esfera de influencia del gobierno federal, los cuales querían ver otorgar al Congreso el cuidado de regla-

mentar, por medio de modificaciones constitucionales, todas las cuestiones que exigen, para progresar, una legislación uniforme.

1.114. LOS EFECTOS SE HAN EXAGERADO. — Sin embargo, el aumento de rozamientos y de confusión que se lamenta, quizá se ha exagerado. En muchos casos, se trata de una confusión de detalle, y de procedimiento, más que de una confusión de principios y de sustancia, que exaspera más al jurista que al público. Es indiscutible que la uniformidad es más frecuente que la diversidad. Todos los Estados han construido su legislación, sobre la base antigua y general del *common law* de Inglaterra, y los nuevos Estados toman su legislación en gran parte de los antiguos. Nada podría probar más claramente esta afirmación, que la frecuencia con la cual se citan ante los tribunales de la Unión, las decisiones de los tribunales de los Estados, y hasta las de los ingleses, como precedentes sugestivos y demostrativos, que, á veces, dominan el debate.

Por ejemplo, las leyes sobre la propiedad descansan en el fondo, en todas partes, sobre la misma base y principios legales, y en todas partes esas leyes han sido liberadas de las cargas y desigualdades del antiguo sistema, del cual proceden. Doquiera hay la misma facilidad en la transmisión de la propiedad, la misma abolición virtual de todas las tendencias feudales, la misma separación entre los intereses inmobiliarios del marido y de la mujer, idénticas reglas generales relativas á las reivindicación de la propiedad y los mismos principios en materia de arrendamientos, testamentarias, sucesiones *abintestato*, régimen de las donaciones. En todas partes, además, el régimen de los contratos, transportes en común, ventas, papel mercantil y sociedades, descansan en los mismos principios, universalmente aceptados.

Sentimos mucho los conflictos que por ellos sufrimos; en cambio no advertimos las semejanzas porque son normales y nos parecen naturales. Además, es preciso reconocer que, aun en las materias en las cuales ha lugar á deplorar la diversidad de leyes, hay serios influjos que la corrigen; un sentimiento moral, cada día más creciente, y con cierto instinto de imitación, parece prometer la elaboración y la progresión de las reformas. Á medida que el país se desenvuelve social y políticamente, la tendencia dominante se inclina á la aproximación, por la coincidencia de pensamiento y de hábitos. Semejante aproximación, destinada á acentuarse, contendrá los efectos de las diversidades de legislación, hasta destruirlas.

1.115. *La Luisiana* entre los Estados y *Nuevo Méjico* entre los territorios, figuran completamente aparte: tienen una legislación particular, completamente diferente de la legislación de los demás Estados, porque está basada en el derecho civil francés y español, que es lo mismo que el romano filtrado á través de las naciones latinas. Sin embargo, y ello es inevitable, las leyes de esas partes excepcionales de los Estados Unidos, se aproximan un poco al sistema legal del resto de la Unión, y el porvenir las aproximará aún más.

1.116. LEGISLACIÓN ENTRE ESTADOS: COMERCIO.— En un país tan compacto, donde las ideas y los intereses no se detienen en los límites de los Estados particulares, donde el simple comercio local, y la industria primitiva, se han convertido en el comercio nacional y la producción general de nuestro tiempo, las fronteras de los Estados, no deben ya constituir línea de separación, sino para muy pocas cuestiones, si se prescinde de las de carácter político: á menudo hay que pedir ya, el establecimiento de una autoridad más amplia que la de un simple Estado. Felizmente, la mayoría de esos

intereses tienen carácter comercial, y el Congreso siempre ha sido encargado de regular el comercio entre Estados. Para dar ese poder al Congreso es para lo que se convocó precisamente la gran Convención constitucional: el comercio entre Estados era una de las principales causas de rozamientos alarmantes, que señalan esta época de crisis. Ese poder fué el que puso primero bajo la salvaguardia del Congreso, la gran red de ferrocarriles del país, y la inmensa de líneas telegráficas; pronto, y hasta un punto determinado por el Congreso, se confió en esas materias el poder reglamentario al gobierno federal. La legislación federal, no puede ocuparse con las empresas comerciales que no salen de un solo Estado; pero esas empresas, son actualmente muy poco numerosas, y la jurisdicción del Congreso sobre la cuestión comercial, allí donde existe, excluye toda intervención de los Estados. La legislación federal vigila todas las aguas navegables, que constituyen los caminos naturales para el tráfico y el comercio entre Estados, ya directa, ya sólo indirectamente: esta intervención se extiende no sólo á esas aguas, sino también á los medios que puede emplear el comercio para surcarlas, es decir, á la construcción en los ríos navegables de puentes destinados á facilitar el tráfico por tierra. Prohíbe á todo Estado establecer impuestos, otorgar licencias ó cualquier reglamentación local, que pueda determinar restricciones ó intervenir el movimiento comercial entre Estados.

1.117. CORREOS Y TELÉGRAFOS.—El poder del Congreso, consistente en establecer oficinas postales y vías, va unido á los que le corresponden respecto del comercio entre Estados. Esta disposición se ha interpretado otorgando al Congreso, el derecho de facilitar las relaciones telegráficas entre Estados, tomando me-

didas para suprimir los privilegios exclusivos, que hubiera concedido un Estado; indudablemente, debe estimarse que la intervención del gobierno general, en los medios de comunicación entre Estados, es absoluta.

1.118. Naturalmente, este derecho es de aquellos que están destinados á aumentar su importancia muy pronto, á medida que nuestro movimiento comercial, ya muy considerable, adquiera mayores proporciones. Por lo demás, se ha llegado hasta prometer que la red telegráfica del país acabará por ser propiedad federal, y que se acometerá una reglamentación, mucho más completa que la actual, de los ferrocarriles. La tentativa más significativa ha sido la creación en 1887 de una comisión del comercio entre Estados—*Interstate Commerce Commission*— encargada de impedir, las injusticias cometidas en las tarifas de los ferrocarriles, para viajeros y mercancías. Esta comisión se ha hecho ya uno de los cuerpos judiciales más importantes de la nación, y es una experiencia muy importante de intervención federal.—1.351.

1.119. CIUDADANÍA.—La ciudadanía de los Estados Unidos revela el doble carácter del gobierno. Quien quiera que posea la ciudadanía, es á la vez ciudadano de los Estados Unidos y del Estado en el cual vive. No puede ser ciudadano sólo de los Estados Unidos ó sólo de un Estado: debe ser á la vez ciudadano de ambos; las dos partes de esta ciudadanía son inseparables. Las responsabilidades que entraña la ciudadanía, son también dobles y directas. Según nuestro sistema federal, la violación de las leyes federales se castiga directamente en los individuos, como la de las leyes de los Estados: la obligación de obedecer es directa en ambos casos: todo ciudadano debe obedecer á la ley federal y á la de su propio Estado. Su ciudadanía entraña relaciones directas con las autoridades, de las dos partes del gobierno del país y le somete, por tanto, tan inme-

diatamente al poder de los *Marshals* de los Estados Unidos como al del *sheriff* de su propia comarca, ó al *constable* de su propia ciudad.

1.120. Las gentes de los Estados Unidos viven, probablemente menos estacionadas en su residencia, que las de las demás comarcas del mundo, y sus cambios de residencia, los inducen á trasladar ó mudar la ciudadanía de un Estado á otro. Un corto período de residencia en un nuevo Estado, da derecho en el mismo á los privilegios que entraña la ciudadanía; pero al cambiar la ciudadanía de un Estado por la de otro, un ciudadano, no modifica la de los Estados Unidos. El tiempo de residencia necesario para adquirir el derecho electoral, varía de tres meses á dos años y medio: generalmente es de un año.

1.121. ELEMENTOS DE CONFUSIÓN.— Es preciso reconocer, que reina gran oscuridad en la cuestión de la ciudadanía de los Estados Unidos. Las leyes de nuestros Estados han otorgado tan liberalmente á los extranjeros, el derecho de adquirir propiedades, y hasta el de sufragio, después de una simple declaración de la intención que tienen de naturalizarse (1.143) como ciudadanos en suma, han concedido tan latamente á los extranjeros, los privilegios más fundamentales y más distintivos de la ciudadanía que ha resultado extremadamente difícil señalar, una línea segura de demarcación clara, y establecer una distinción basada en cosa diferente de la pura forma, entre los ciudadanos y los extranjeros. Naturalmente, si una persona que no se ha naturalizado de un modo formal deja un Estado, en el cual gozaba de los privilegios de la ciudadanía, para fijar su residencia en otro, en el cual esos privilegios le son negados, no puede quejarse ni de injusticia ni desigualdad. La Constitución de los Estados Unidos pide, que «los ciudadanos de cada Estado gocen de los privilegios é inmunidades que tienen los ciudadanos en los demás Estados»; pero la ley federal únicamente admite á los extranjeros á la ciudadanía formal, y ésta sólo puede otorgar á la persona, donde quiera que ella esté, derecho á los privilegios y á las inmunidades que á semejante condi-

ción corresponden. El sufragio, en particular, es un privilegio que cada Estado puede dar en las condiciones que estime oportuno establecer, siempre, sin embargo, que esas condiciones no sean incompatibles con la forma republicana del gobierno (1.143).

1.122. **NATURALIZACIÓN.**—La naturalización, es el nombre dado á la adquisición de la ciudadanía, por un extranjero. El poder para dictar reglas uniformes de naturalización, corresponde únicamente al Congreso, según la Constitución. Los Estados no pueden establecer reglas particulares en esta materia; aunque puedan, y es lo singular é ilógico, conceder los privilegios que se desprenden de la ciudadanía, en las condiciones que quieran (1.143). La ley sobre la naturalización nacional exige, que el que desee hacerse ciudadano de los Estados Unidos, se dirija á un tribunal judicial del Estado ó del territorio en el cual deba ejercer los derechos de ciudadano, y le pida el certificado que le declare ciudadano legal: antes de obtener éste, debe jurar ser un ciudadano pacífico y leal, y renunciar á todo título de nobleza que pudiera poseer: para poder obtener ese certificado, es preciso que haya vivido en los Estados Unidos cinco años á lo menos, y en el Estado ó territorio donde desee establecerse, un año á lo menos; por último, dos años antes de su petición debe haber declarado, bajo juramento ante un tribunal, su intención de hacerse naturalizar.

1.123. No es necesario que quien hubiere residido en los Estados Unidos durante tres años, antes de su mayor edad, haga bajo juramento esta declaración de la intención que tiene de naturalizarse. Si un hombre que ha hecho tal declaración bajo Juramento, muere antes de haber obtenido su certificado de naturalización, su viuda y sus hijos menores, pueden hacerse ciudadanos prestando simplemente el juramento necesario en la

época oportuna. Los hijos de los naturalizados, si viven en los Estados Unidos, y tienen menos de veintiún años, cuando sus padres presten el juramento de ciudadanía, se convierten en ciudadanos en virtud de la naturalización de sus padres.

1.124. EN ALEMANIA, como se recordará, las condiciones de admisión de los extranjeros á la ciudadanía se regulan también por la ley federal (577): *en Suiza*, en cambio, la ciudadanía plena no puede conferirse sino por la ley cantonal, aunque la cuestión de la naturalización se regule por disposiciones federales (662). Pero los Estados europeos sólo tienen un corto número de naturalizaciones, mientras éstas inundan y confunden á los Estados Unidos: no va hacia ellos como hacia nosotros el mundo entero.

1.125. LA CIUDADANÍA EN UNA CONFEDERACIÓN.—La posesión de una ley nacional sobre naturalización es uno de los rasgos políticos prácticos, que distinguen á nuestro gobierno general del de una mera Confederación. Los Estados que la componen son los únicos «ciudadanos» de una Confederación: para el individuo no hay ciudadanía federal, y el cambio por cualquiera de la ciudadanía de un Estado por la de otro, situado también en la Confederación, debe ser regulado por un convenio internacional, como si los Estados no estuvieran ligados por una ley común.

1.126. LOS GOBIERNOS CENTRALES DE LOS ESTADOS.—En cuanto á su estructura y á sus poderes, los gobiernos de los Estados, están basados enteramente en una ley fundamental escrita, sobre textos que pueden llamarse cartas populares. Según dijimos, el gobierno federal ha sido establecido siguiendo los modelos y los precedentes, procurados por los de los trece Estados, siendo uno de los rasgos copiados el siguiente: los gobiernos federales se apoyan sobre una ley fundamental, basada á su vez en el asentimiento expreso del pueblo, ó de sus representantes.

1.127. Puede advertirse una gran uniformidad de estructura en el armazón general de los gobiernos centrales de todos los Estados. Uno de los puntos de analogía más evidente, es la separación completa, al propio tiempo que la coordinación perfecta, de los tres grandes departamentos de la acción gubernamental: el legislativo, el ejecutivo y el judicial; están los tres separados y organizados especialmente en las Constituciones de los Estados, y con mayor especificación que en las disposiciones de la Constitución federal.

1.128. LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS: SUS PODERES.—Las Constituciones de los Estados son como suplemento de la Constitución de la Unión, y regulan el ejercicio de todos los poderes que no figuran en la carta federal: las legislaturas de los Estados pueden considerarse, desde el punto de vista general, como teniendo todos los poderes legislativos que no pertenecen al Congreso. Pero no se trata de una exposición completa del asunto. Las Constituciones de los Estados contienen limitaciones estrictas de poderes, como la de los Estados Unidos. Algunos poderes se los niegan en junto: son los que, en nuestro sistema, no pueden ser ejercidos por ninguna autoridad constituida, y que no han sido otorgados ni al Congreso ni á las legislaturas de los Estados. Así, por ejemplo, el poder de otorgar á una persona ó á una categoría de personas, privilegios ó títulos honorarios hereditarios, y el de restringir, de cualquier manera que sea, los derechos iguales que todos los ciudadanos tienen sobre la vida, la libertad y la propiedad. Sin embargo, puede asegurarse que ninguna legislatura local se decidiría jamás á ejercerlos, tanto más cuanto que si lo hicieren, sería siempre ante la opinión pública: ahora bien, es indudable que los electores se negarían á reelegir á cualquier legislador,

que hubiese violado los principios republicanos tan fuertemente, impresos en nuestra historia desde la Magna Carta, y hoy tan admitidos por todas las clases del pueblo, que cualquiera decisión que les fuese contraria, no podría conservarse inscrita un solo año en las leyes. A lo sumo, pues, no son sino disposiciones destinadas á impedir todo movimiento de reacción.

1.129. LIMITACIÓN DE LOS PERÍODOS LEGISLATIVOS. — Sin embargo, hay en las Constituciones de nuestros Estados, otras limitaciones de otro carácter, limitaciones establecidas especialmente, para intervenir la acción de las legislaturas en el ejercicio de los poderes que les pertenecen, indudablemente como propios: su fundamento estriba, de seguro, en la desconfianza general que reina respecto de la prudencia, cuando no de la honradez de los legisladores. Así, las Constituciones prohíben, con gran frecuencia, hacer leyes que tengan el carácter de privadas ó circunstanciales, limitándose á reconocer á las legislaturas el derecho de votar leyes generales destinadas á aplicarse de un modo uniforme á todas las personas y á todos los casos. Además, limitan con gran frecuencia la duración de las sesiones legislativas: disponen, por ejemplo, que la legislatura se reunirá sólo una vez cada dos años, y que la duración de este período bienal, no pasará de un cierto número de días, salvo en casos excepcionales y especiales; cuando las sesiones extraordinarias deberán ser convocadas por el gobernador, ó cuando las regulares podrán prolongarse en virtud de voto conforme de los dos tercios ó tres quintos de los miembros. Muchas Constituciones contienen, además, disposiciones minuciosas acerca de la marcha del trabajo legislativo, prohibiendo la presentación de proyectos de leyes, después de tal ó cual día de un período cuya duración se limita,

regulando la forma general que deben revestir esos proyectos, limitando las materias de que han de tratar á una sólo por proyecto, y determinando la manera de ser éste tomada en consideración.

1.130. OTRAS LIMITACIONES.—Además, según hemos visto, hay ciertas categorías de disposiciones legislativas, que no se han dejado al conocimiento de las legislaturas, en virtud de su introducción en las Constituciones mismas: por ejemplo, las exenciones de que gozan ciertas clases de propiedades del riesgo del embargo por deudas privadas—generalmente se las llama *homestead exemption*,—ó bien ciertas disposiciones prohibitivas, etc. La introducción de esas disposiciones en las Constituciones tiene por objeto, como dijimos (1.096, 1.097), sustraerlas á la apreciación de la legislatura: es una limitación indirecta de los poderes, como en Inglaterra el *Bill of Rights*. Las Constituciones de los Estados limitan también, de ordinario, los poderes de las legislaturas, en lo referente á la creación de corporaciones, con disposiciones que regulan el voto de las leyes generales de incorporación que deben aplicar, en formas administrativas, determinadas, y los tribunales que hayan de hacer esas aplicaciones.

1.131. La duración máxima de los períodos legislativos, según las limitaciones constitucionales, varía, cuando las hay, de cuarenta días—Colorado, Georgia—á noventa—Maryland y Virginia;—el período más común es de sesenta. Conviene advertir que sólo cuatro de los trece Estados primitivos han limitado la duración de los períodos legislativos. Pero ocho de ellos, por otra parte, han prohibido total ó parcialmente votar leyes con carácter de privado, es decir, establecer reglas destinadas á aplicarse á casos especiales ó á individuos particularmente. Verdad es, sin embargo, que en la mayoría de los Estados re-

cientos, es en los que se han impuesto las limitaciones más estrictas y fuertes, al poder legislativo:

1.132. LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS NO SON CUERPOS SOBERANOS.—Bien se advierte que las legislaturas de los Estados no son, en cierto sentido, cuerpos «soberanos». Puede ser más útil y resultar más claro, estimar los gobiernos de los Estados, en su aspecto legal, como corporaciones. Sus legislaturas son *cuerpos legisladores—law-making bodies*—que obran conforme á los poderes que les otorgan sus cartas, cartas que en muchos casos han limitado estrictamente su acción. Y esto es lo que da en nuestro sistema un lugar tan único á los tribunales, como intérpretes autorizados de la ley fundamental, á la cual deben conformarse la legislación y los actos ejecutivos.

1.133. ORGANIZACIÓN LEGISLATIVA.—En cada Estado, la legislatura se compone de dos Cámaras, un Senado y una Cámara de representantes, y en la mayoría de los Estados, el mandato de los senadores es de cuatro años, mientras el de los representantes es de dos, renovándose el Senado por mitad, cada dos, en las elecciones generales. Sin embargo, no hay entre las dos Cámaras de las legislaturas de los Estados la diferencia de carácter existente entre el Senado y la Cámara de representantes de los Estados Unidos. Connecticut, según hemos visto (1.071), procuró el modelo, en el cual los redactores de la Constitución federal se fijaron para decidir cuál había de ser la base, y el carácter, de la representación de las dos Cámaras federales: porque en la legislatura de Connecticut de aquel tiempo, una Cámara representaba las ciudades confederadas del Estado, mientras la otra representaba al pueblo directamente. Pero al propio tiempo Connecticut ha abando-

nado este criterio, y en casi todos los Estados, la representación de ambas Cámaras está basada directamente sobre la población, consistiendo la única diferencia entre el Senado y la Cámara, en que aquél comprende pocos miembros de representantes de distritos grandes. A menudo, por ejemplo, cada condado de un Estado tiene derecho á enviar varios representantes á la segunda Cámara de la legislatura, mientras que se agrupan varios para formar un distrito senatorial.

1.134 RAZÓN DE LAS DOS CÁMARAS EN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS.—No hay, según esto, ninguna razón histórica que justifique la existencia de dos Cámaras de los Estados, como ocurre en el caso del gobierno federal. El objeto del sistema federal es la representación de los dos elementos, sobre los cuales está basado el gobierno nacional, á saber: la voluntad popular y una unión federal de Estados. Las legislaturas de los Estados tienen dos Cámaras simplemente, en atención á las exigencias de una buena legislación, esto es, porque se quiere que ésta pase por los debates de dos cuerpos coordinados, que representan dos colegios electorales algo diferentes, aunque ambos provienen directamente del pueblo, esperando así evitar los errores debidos á la precipitación, que podría temerse de parte de una sola Cámara popular omnipotente. La organización doble no representa un principio, sino tan sólo una medida de prudencia.

1.135. Sin embargo, la razón de nuestras legislaturas dobles no se puede explicar tan sencillamente. Comprende ó entraña elementos históricos y reflexivos. Sus fundamentos históricos son suficientemente claros: los Senados de nuestros Estados son los descendientes directos de los Consejos colocados cerca de los gobernadores coloniales, aunque representen actualmente un principio distinto. Los Consejos coloniales emanaban del Ejecutivo, y podían ser considerados como formando parte del Ejecutivo, mientras nuestros Senados proceden del pueblo. Por otro lado, había el deseo, bien claro, de imitar las instituciones inglesas. Hace cien años Inglaterra poseía el único gran gobierno libre del mundo; era, además, nuestra madre patria, y los

hombres de Estado, que elaboraron nuestras Constituciones en la revolución, adoptaron, naturalmente, el modo de organización legislativa que luego prevaleció en todos los gobiernos liberales. Muy bien puede ocurrir que se hayan visto influidos por ejemplos más antiguos. Las dos más grandes naciones de la antigüedad, tenían legislaturas dobles, y por lo mismo que tales legislaturas existieron tanto en los antiguos como en los modernos tiempos, pudo estimarse que ése sería el único sistema natural.

1.136. PRECEDENTES HISTÓRICOS.—Griegos, romanos é ingleses, tuvieron al principio, es verdad, un solo cuerpo legislativo, un Senado, representante de los ancianos ó de los nobles de la comunidad, asociados al rey, y que por el rango y el poder de sus miembros, eran una autoridad guía del Estado. En esas tres naciones, los progresos históricos produjeron al fin legislaturas que representaban también al pueblo: la Asamblea popular; pero en los dos sistemas aparece junto á la aristocracia, y por tal manera se produce el régimen plenamente desenvuelto de una Cámara autocrática y una popular. Nosotros hemos copiado las Cámaras inglesas tal cual estaban en el período de coordinación real; antes de que la legislatura hubiera experimentado aquel gran cambio, que Grecia y Roma conocieron también: antes de que todo el poder real pasara virtualmente á un solo cuerpo, la Asamblea popular.

1.137. MANDATOS DE SENADORES Y DE REPRESENTANTES.—En los antiguos Estados de la Unión, había una gran diversidad en las leyes sobre la duración de los *términos* de los mandatos de senadores y representantes; no ocurre lo mismo, en la misma medida, en las Constituciones de los Estados más modernos. En Massachusetts y Rhode Island, por ejemplo, el mandato de los senadores y de los representantes no es más que de un año. En Nueva Jersey, los senadores se eligen por tres años, con renovación por terceras partes todos los años, cuando la elección de representantes, que se eligen sólo por un año. Algunos Estados, sin embargo, antiguos y nuevos, limitan el mandato senatorial á dos años, duración ordinaria del de representantes; en la Luisiana, por el contrario, el mandato de los represen-

tantes tiene una duración que, de ordinario, se atribuye á los de los senadores, á saber, de cuatro años.

1.138. NOMBRES DE LAS CÁMARAS.— Hay cierta variedad en los nombres dados á las Cámaras bajas de las legislaturas. En Nueva York la Cámara popular se llama «la Asamblea», *The Assembly*;— en Virginia «Cámara de Delegados», *House of Delegates*;— en Nueva Jersey la «Asamblea general», *The general Assembly*,— nombre dado comúnmente en la mayoría de los Estados, á las dos Cámaras juntas.

1.139. LAS CONDICIONES exigidas para ser senador ó representante, varían mucho en los diferentes Estados, pero no en sus principios. Se exige siempre, por ejemplo, que los miembros de la legislatura sean ciudadanos; es muy general pedir que residan en los distritos que hayan de elegirlos, y, en casi todos los casos, se requiere que el miembro de una legislatura tenga cierta edad mínima. La variedad aparece en lo tocante á los detalles de ciudadanía necesaria ó de residencia, etc., etc. La edad exigida varía, en los senadores desde veintiún años á treinta, y en los representantes desde los veintinueve á los veinticinco.

1.140. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.— Las mismas reglas generales de organización y de procedimiento, se observan en lo relativo á la Constitución y al trabajo legislativo del Congreso y de las legislaturas de los Estados. La rama más numerosa está siempre presidida por un funcionario de su elección, llamado el *Speaker*, y el Senado funciona, en general, bajo la presidencia de un *Lieutenant-governor*, que ocupa análoga posición, en el gobierno del Estado, á la del vicepresidente en el de los Estados Unidos. Es el sustituto eventual del gobernador. En diez y nueve Estados se exige el voto de la mayoría, no el de un *quorum* solo, sino del número total de los miembros, para la aprobación de una ley.

1.141. **COMITÉS PERMANENTES.**—Las Cámaras de las legislaturas de los Estados están completamente separadas del Ejecutivo y, por ende, sustraídas á su acción directiva, por lo que hay comités permanentes, encargados de examinar previamente los asuntos hasta, ponerlos en condiciones adecuadas, todo lo cual da á estos comités una autoridad casi absoluta, respecto del empleo del tiempo y de los trabajos de la legislatura. Las legislaturas de Estado de los primeros tiempos han servido de modelos al Congreso. Este y las legislaturas de la época primera, constituídas como él, han conservado en sustancia esta organización primitiva, según las reglas de la práctica parlamentaria, universalmente observadas entre pueblos de lengua inglesa, y ellas y el Congreso se han desenvuelto paralelamente. A medida que se han extendido han ido dependiendo, más y más, de sus comités.

1.142. En varios Estados las Constituciones obligan á remitir todos los proyectos de ley á los comités, y prohíben el voto de toda medida que no se le hubiera remitido, y sobre la cual no hubieran emitido informe.

1.143. **EL SUFRAGIO.**—El sufragio se otorga, en todos los Estados, por disposiciones constitucionales, á los ciudadanos varones de veintiún años de edad; pero no se detienen ahí. Varios de los Estados otorgan el sufragio á todo residente extranjero, varón, de más de veintiún años, que hubiera declarado su intención de naturalizarse; otros lo otorgan á todo ciudadano ó *habitant*—*inhabitant*,—varón, con la edad requerida. Las leyes de casi todos los Estados exigen la residencia en el Estado, durante cierto tiempo antes de la elección, respecto de la cual ese privilegio se reclame—el período varía de tres meses á dos años y medio;— es ne-

cesario llenar esas condiciones para poder votar; muchos Estados piden, además, cierto tiempo de residencia en el condado, donde el derecho de sufragio haya de ejercerse; algunos exigen un tiempo de residencia en la misma circunscripción. Muchos exigen que los electores paguen ciertos impuestos; en Delaware deben pagar un derecho fijo de registro; pero en ninguno, salvo en Rhode Island y Carolina del Sur, se exige propiamente condiciones de propiedad. En la Carolina del Sur todo elector debe saber leer y escribir ó, si fuese analfabeto, poseer una propiedad de 300 dollars de valor.

1.144. En Connecticut, Delaware, Massachusetts y Mississipi, el sufragio se otorga sólo á los que pueden leer la Constitución ó las leyes del Estado. Naturalmente, la exclusión alcanza generalmente también á los criminales, locos é idiotas; en varios Estados el privilegio se niega á quienes juegan sobre la elección. En la Florida esto no sólo impide votar en la elección con ocasión de la cual se hubiera cometido la falta, sino que al convicto de ella, se le priva del sufragio definitivamente. Ciertos Estados excluyen á los duelistas. En la mayoría de ellos la pluralidad de votos basta para que quien los ha obtenido, sea elegido; pero en Vermont, Rhode Island y Connecticut es preciso la mayoría absoluta de votantes.

1.145. LAS MUJERES tienen el derecho de sufragio en las elecciones escolares de algunos Estados; en muchos pueden ser elegidas en los Consejos escolares—*school board*. Varios Estados les han otorgado el sufragio en las elecciones municipales, y aunque la mayoría de las Constituciones reservan el sufragio á los varones, las de Colorado, Wyoming y Washington reconocen el voto á la mujer para todas las elecciones.

1.146. LA PAPELETA DEL VOTO (*the ballot*) es de uso corriente en los Estados para las elecciones; una gran mayoría de ellos han adoptado ahora el sistema llamado australiano, que asegura á los votantes un secreto absoluto en la preparación de sus papeletas, y en la entrega de las mismas.

1.147. TRIBUNALES DE LOS ESTADOS.—Hay una gran variedad en la legislación de los Estados, respecto de la constitución, las funciones y la dependencia relativa de los tribunales. Necesitamos, pues, primeramente bosquejar las grandes líneas del asunto. Quizá en esta materia, regida por la legislación de los Estados, puede decirse, como en los demás, que, á pesar de una gran diversidad de detalles, hay ciertos rasgos generales que entrañan una unidad suficiente, para permitir una descripción general, y para poder tomar como tipo medio las Constituciones de uno de los Estados tan solo.

1.148. Los tribunales de nuestros Estados no son, en ningún sentido, órganos de la justicia federal, como pasa con los de los Estados de Alemania (556). Tienen una organización, una competencia y jurisdicción enteramente independientes. Su constitución y procedimiento, no están en modo alguno —excepto, naturalmente, por vía de limitación—determinados por la ley federal; su esfera es una esfera aparte. La serie de tribunales de cada Estado es completa. Todo Estado tiene su Tribunal Supremo, así como sus tribunales inferiores, y las apelaciones á los tribunales de los Estados Unidos, sólo van en los casos que está en pleito la ley federal, ó cuando el carácter de las partes en lucha, no da plena jurisdicción á ningún tribunal de Estado (1.090-1.303).

1.149. Uno de los rasgos más característicos de los tribunales de los Estados, es lo que se puede llamar su *adscripción local*. En la mayoría de los casos los jueces no se nombran por una autoridad central, sino que se eligen por los electores del distrito ó circuito, en el cual deben administrar justicia; como los miembros de las legislaturas, pueden considerarse como teniendo sus propios «electores». Su responsabilidad se manifiesta,

pues, especialmente frente á sus electores; es una responsabilidad, más bien popular, que oficial. Los tribunales están, pues, ligados por un sistema común, y por un deber común que *la ley* determina, y no por una disciplina común ó una subordinación oficial, á las autoridades judiciales superiores. Los tribunales, puede decirse, que son, según esto, más bien órganos locales que órganos centrales; no forman un conjunto más que para sus sentencias, sometidas en apelación, al Tribunal Supremo.

1.150. Esta *localización* de los órganos de gobierno, en su origen al igual que en sus funciones, es una característica muy general de la organización política americana,—característica que aparece muy claramente, en la organización del gobierno local, el cual, como veremos, más que obra de leyes generales, resulta obra de su propia acción, pues la observancia de las leyes generales no está asegurada por ningún mecanismo administrativo adecuado.

1.151. TRIBUNALES DEL «COMMON LAW».—Hay, ordinariamente, cuatro grados de jurisdicción en el sistema judicial de los Estados, con cuatro correspondientes grados de tribunales. Generalmente hay: 1) *Jueces de paz*, que tienen jurisdicción sobre todas las faltas leves de policía, y en las cuestiones civiles de escasa cuantía; además son los que practican las primeras diligencias en caso de delitos graves, detienen á los acusados, cuando hay, *prima facie*, pruebas de culpabilidad, y las remiten ante el tribunal superior; son además, en términos generales, los conservadores del orden. Actúan separadamente, y han perdido por entero la alta situación judicial que tenían los jueces del mismo nombre ingleses. Sus decisiones están, en casi todos los casos, sometidas á la apelación, ante los tribunales superiores.

1.152. Los tribunales de los alcaldes—*Mayor's courts*—de las ciudades, tienen por lo general el mismo rango y jurisdicción, en lo criminal, que los tribunales de paz.

1.153. 2). LOS TRIBUNALES DE CONDADO Ó MUNICIPALES.—*County or Municipal Courts*, —que conocen de las apelaciones de los jueces de paz y de los tribunales de los alcaldes, y cuya jurisdicción propia es un tanto superior á la de los jueces de paz, entiende, en los juicios civiles de mayor cuantía, y, en general, en los criminales de regular gravedad.

1.154. A menudo, sin embargo, esos tribunales, especialmente los municipales de las grandes ciudades, tienen una jurisdicción mucho más amplia, y están, hasta cierto punto, colocados sobre la misma base que los tribunales de un orden más elevado, los tribunales superiores—*Superior courts*.—En Nueva York, Nueva Jersey y Kentucky, los tribunales municipales se llaman, como los ingleses, sesiones trimestrales —*Quarter Sessions*.

1.155. 3). LOS TRIBUNALES SUPERIORES.—*Superior Courts*, —que conocen de las apelaciones de los tribunales de condado y de los municipales, y en general, de todos los inferiores, y que tienen más alta jurisdicción propia y amplia en materia civil y criminal. Pueden considerarse como los tribunales generales ordinarios, cuya existencia hace que los otros se consideren *inferiores*. Los de condado y los municipales, como su nombre indica, no tienen jurisdicción, sino sobre ciertos distritos pequeños; pero los distritos de los superiores son, en general, muy vastos y obligan á éstos á funcionar sucesivamente en diferentes sitios. En otras palabras, los superiores son, por lo general, de circuito, y en muchos Estados tienen este nombre.

1.156. «Tribunales de circuito»—*Circuit Courts*—es el término más generalmente usado para los de este grado, esto es, para

los principales tribunales del Estado; sin embargo, en un número de Estados casi igual, se les llama *District Courts* — tribunales de distrito. En la mayoría, esos tribunales tienen jueces especiales y propios; pero en Maine y Nueva Hampshire las audiencias se celebran con jueces del Supremo ó de Circuito.

1.157. En ciertos Estados lo civil está separado de lo criminal, para los tribunales de este grado, habiendo tribunales distintos. Así en Tejas hay tribunales de distrito para lo civil y otros para lo criminal. En Pennsylvania, los tribunales de sesiones trimestrales son los de la jurisdicción criminal, como en Inglaterra, y los asuntos civiles corresponden á los *Courts of Common Pleas*. En Delaware hay tribunales criminales llamados *Courts of Goal Delivery*.

1.158. 4). LOS TRIBUNALES SUPREMOS — *Supreme Courts*—que en la mayoría de los Estados no tienen ninguna jurisdicción propia, sino solamente la de apelación; conocen de las apelaciones de todos los procesos en general, excepto de aquéllos que se refieran á faltas leves ó á cuantías mínimas, procedentes de los tribunales superiores y de los inferiores.

1.159. 5). En varios Estados hay tribunales *super supremos* — *SUPREMEST Courts* — por encima de los supremos. Así, en Nueva York hay un tribunal supremo que tiene una *Appellate Division*: ésta está dividida en cuatro partes ó secciones, que entienden y juzgan de las apelaciones de los cuatro distritos judiciales del Estado, y, por encima de ella, hay un tribunal de apelación ó tribunal de revisión general. En Nueva Jersey hay un tribunal supremo, por sobre el de circuito, que es además tribunal supremo de apelación, y un tribunal de errores y de apelaciones—*court of errors and appeals*—por encima del supremo; en Luisiana el orden es inverso: hay un tribunal supremo por encima del de apelaciones; en Illinois, un tribunal supremo por encima de los de apelación de distrito; en Kentucky, la revisión constitucional de 1891 estableció una organización análoga. En Tejas hay dos tribunales supremos unidos: uno llamado tribunal supremo de lo civil, y el otro de apelaciones en lo criminal y en

los asuntos civiles procedentes de los tribunales de condado.

1.160. Hay también tribunal de apelación en Maryland, Virginia y Virginia Occidental.

1.161. En cinco de los primitivos Estados—Nueve Hampshire, Massachusetts, Rhode Island, Virginia y Nueva Jersey—y en el Maine, los tribunales superiores tienen, cosa harto anormal, una jurisdicción *original* á la vez que la general de apelación; pero en los Estados recientes nunca se advierte combinación semejante. Sin embargo, en el Estado de Nueva York, apenas si se puede afirmar que el tribunal supremo tiene una jurisdicción propia; es más exacto afirmar que un juez, obrando separadamente, tiene una; sus decisiones, por lo demás, están sujetas á revisión ante las secciones reunidas de la *Appellate division*—comp. 1.159.

1.162. En varias de las más grandes ciudades del país, hay una serie completa de tribunales que reproducen en pequeño el sistema judicial del Estado. Así, en Baltimore, por ejemplo, hay tribunales de ciudad desde el grado más inferior hasta un «Supreme Bench» de la ciudad de Baltimore.

1.163. TRIBUNALES DE EQUIDAD.—*Courts of Equity*.—La equidad se define, según los sistemas legales de Inglaterra y de los Estados Unidos, como «aquella parte de la justicia represiva que está exclusivamente administrada por un tribunal de equidad, en contraposición á aquella otra que es administrada exclusivamente por un tribunal del *Common Law* (Story)». En otras palabras, es aquella parte de la justicia represiva á cargo en Inglaterra de los *Chancellors*, que eran los «guardianes de la Conciencia del rey» (*The keepers of the king's conscience*), y cuyo tribunal, intérprete de la justicia real, dictaba de tiempo en tiempo sentencias destinadas á reprimir lo que no había sido prescrito por el *Common Law* (847, 1.423). Los primitivos cancilleres eran eclesiásticos formados en el derecho romano. tal cual hasta ellos llegara por medio del derecho ca-

nónico, y en sus manos, y en las de sus sucesores laicos, de épocas posteriores, herederos de sus principios y prerrogativas, la ley y el procedimiento de equidad se diferenciaron mucho de la ley y del procedimiento de los tribunales, que aplicaban los tribunales del common law.

1.164. FUSIÓN DEL DERECHO Y DE LA EQUIDAD (*Law and Equity*). Con el tiempo se fundieron éstos hasta en Inglaterra, como se fundieron el *Jus Gentium* y el *Jus civile* en el desenvolvimiento del derecho romano — 265, 270, 274, 280, 281, —y, en la mayoría de los Estados de la Unión, los mismos tribunales ejercieron á la vez la jurisdicción de equidad y la del common law. En muchos Estados los procedimientos mismos, se hicieron idénticos en la práctica, y el *Common Law* no se distingue de la equidad generalmente; sin embargo, el procedimiento distintivo, al menos, se conservó, y los tribunales superiores y supremos tan sólo, son los que mantienen la jurisdicción de equidad, jurisdicción relativa á aquellos casos en que la represión se funda únicamente en la equidad. En Alabama, Delaware, Michigan, Mississipi, Nueva Jersey, Tennessee y Vermont, hay todavía tribunales especiales de cancillería.

1.165. Exteriormente los procesos de Equidad—*Equity processes*—difieren de los de «common law», en que el testimonio es escrito y no oral, en que las decisiones de hecho, como las de derecho, pertenecen al juez y no al jurado. Esta jurisdicción especial se aplica en general á cuestiones tales como abusos de confianza, fraudes, faltas, etc., etc., cosas éstas todas que se refrenan difícilmente por los medios ordinarios.

1.166. «PROBATE COURTS».—*Tribunales de testamentarias*.—En la mayoría de los Estados hay estos tribunales—*Probates Courts*,—ó sea, tribunales especiales encargados de la jurisdicción en materia de prueba

de testamentos, administración de herencias, nombramiento de administradores, etc., etc., cuidado de bienes de menores y, en general, de administración de la propiedad de las personas difuntas. Sin embargo, en algunos Estados esas funciones competen á los tribunales ordinarios.

1.167. En Inglaterra esta jurisdicción especial, ha sido desde un principio hasta fecha reciente, una prerrogativa de los tribunales ordinarios, y en dos de los Estados americanos, los tribunales indicados han conservado el nombre de los funcionarios que ejercían esos poderes en lugar del obispo: en Georgia se llama el tribunal del Ordinario; en Nueva York el delegado «*Surrogate's Court*»; en Nueva Jersey conserva cierta reminiscencia originaria y se llama el de la Prerrogativa «*Prerogativa Court*». En varios Estados se conoce con un nombre que se refiere á una de sus funciones, como el tribunal de huérfanos—*Orphan's Court*.

1.168. JUECES.—Los jueces de la mayoría de los tribunales de los Estados, son elegidos generalmente, por el pueblo y en pocos casos por la legislatura; pero en varios Estados son indicados por el gobernador y designados con la venia y el consentimiento del Senado. En New Hampshire se nombran por el gobernador, con el asentimiento del Consejo.

1.169. Los jueces del Supremo se eligen comúnmente por el pueblo de todo el Estado; los de circuito, distrito, condado, municipales y demás jueces por los electores de las demarcaciones en que sirven

1.170. Los mandatos de los jueces varían, en cuanto á la duración, de dos años á de por vida. Las Constituciones de una una de las tres cuartas partes de los Estados, permiten la remoción de los jueces por la legislatura ó por el gobernador á petición de aquélla. En la Florida, Massachusetts y Rhode Island todos los jueces de los tribunales superiores conservan su cargo