

# EL PROCESO CONSTITUYENTE EN PUERTO RICO, ALASKA Y HAWAII\*

HENRY WELLS\*\*

ENTRE los años 1950 y 1956 Hawaii, Puerto Rico y Alaska, en ese orden, redactaron sus respectivas constituciones. Los estudiosos de ciencia política han exaltado estos tres documentos como ejemplos admirables de lo que una constitución americana contemporánea debiera incluir. En vista de que han adquirido, justificadamente, la reputación de constituciones ejemplares para los estados, es importante comprender las circunstancias extraordinarias y muy favorables en que fueron escritas.

Los redactores de cada uno de estos documentos no estaban reescribiendo o enmendando una constitución previa. Estaban comprometidos en uno de los mayores retos de toda empresa política: la redacción de un estatuto fundamental para un nuevo cuerpo político. Como habitantes de territorios norteamericanos estaban emprendiendo la creación del marco constitucional de un orden político todavía por establecerse: la estadidad en los casos de Alaska y Hawaii y el status de Estado Libre Asociado (equivalente moral, si no el duplicado legal de estado) en el caso de Puerto Rico. El acelerar o demorar el advenimiento del nuevo status estaba en sus manos. Por tal motivo, su incentivo para realizar un buen trabajo era notable. Si los resultados eran bien acogidos, podían esperar la inmediata realización del status político, digno y responsable al que aspiraban. Si fuere severamente criticado o rechazado, podían asegurar que sus esperanzas serían pospuestas más aún. Estaban plenamente conscientes de que la constitución que estaban redactando tendría que obtener, no sólo la aprobación de sus conciudadanos del territorio, sino también la del Congreso, en cuya actividad descansaba la determinación final de su condición política.

Estas circunstancias explican lo tradicional y hasta conservador de las formas básicas de estas constituciones y las innovaciones en los

---

\* El presente artículo aparecerá como un capítulo del libro *Major Problems of State Constitutional Revision*, editado por W. Brooke Graves, y el cual aparecerá publicado el presente año.

\*\* Catedrático Asociado de Ciencias Políticas de la Universidad de Pensilvania. Es autor de varios artículos sobre Puerto Rico uno de los cuales apareció en el Vol. I, Núm. 1 de esta Revista.

detalles, muchos de los cuales representan progresos significativos, si se les compara con sus equivalentes en otras constituciones estatales. Conscientes de que era necesaria la aprobación congresional, los delegados a cada una de las tres asambleas constituyentes eludieron apartarse radicalmente del conocido patrón estadounidense de gobierno (actitud que estaba robustecida por sus propias experiencias en los gobiernos territoriales), patrón que desde hacía muchos años el Congreso había instituido, siguiendo la tradición, en las cartas orgánicas de los territorios. Conocedores también de la excelente oportunidad de sentar las bases para un gobierno propio, firme y efectivo, no titubearon en rechazar aquellas disposiciones de las constituciones estatales y de sus propias cartas orgánicas que en la práctica habían resultado desafortunadas e ineficaces. En la búsqueda para conseguir las mejores medidas posibles, los delegados consultaron la opinión de expertos en una gran variedad de problemas constitucionales, considerando siempre sus propias necesidades y circunstancias locales. El resultado, en los tres casos, fue una constitución admirablemente ajustada a la realidad moderna. Estos documentos constituyen prueba adicional, a mayor abundamiento, de la capacidad de los pueblos de estos territorios para un completo gobierno propio.

### *Cómo se originaron las convenciones*

Las legislaturas de Hawaii y Alaska tenían presente la misma meta cuando autorizaron la convocatoria para una convención constituyente. Veían la redacción y la ratificación local de una constitución, como un recurso para lograr la estadidad. Nada habían conseguido Hawaii y Alaska, con las tácticas ortodoxas que habían seguido por años: instando pacientemente al Congreso para que aprobase una ley habilitadora que autorizara la convocatoria de una convención constituyente y definiera el proceso y los requisitos de admisión. Pero quince estados habían sido admitidos a la Unión, sin previa autorización del Congreso, y siete de éstos habían redactado una constitución y elegido los funcionarios y legisladores de estado, antes de ser admitidos. Les pareció que valía la pena seguir estos ejemplos.

La legislación para convocar las convenciones, había sido precedida por varios meses de propaganda activa por parte de los funcionarios públicos, líderes de partidos, grupos cívicos y comisiones estadistas, en ambos territorios. Ya desde el 1948 un Comité pro Constitución Estatal, nombrado por el Presidente de la Comisión pro Estadidad para Hawaii, había comenzado a redactar una constitución estatal tentativa para dicha isla; y un grupo de estudiantes de la Universidad

de Hawaii estaban empeñados en una tarea similar.<sup>1</sup> Al adoptarse el *Proyecto 334*, aprobado el 20 de mayo de 1949, éstos y otros esfuerzos voluntarios fueron suspendidos y se puso en marcha la organización para elegir los delegados a la convención constituyente. Se celebraron elecciones primarias y generales el 11 de febrero y el 21 de marzo de 1950, respectivamente. La asamblea comenzó sus trabajos el día 4 de abril.

No fue hasta el 1954 que unas presiones semejantes comenzaron a hacerse sentir en Alaska. En enero de ese año, el orador principal de una asamblea del Partido Demócrata en el territorio, urgió la convocatoria de una convención constituyente y la elección de senadores provisionales y de un representante al Congreso. En febrero, un grupo de ciudadanos de Anchorage que se llamaba a sí mismo Operación Estadidad organizó un comité para promover la redacción de una constitución. A mediados del verano, el movimiento se había difundido a otras ciudades con Fairbanks como la sede de una organización que cubría todo Alaska.

Luego, durante ese año, la Liga de Ciudades de Alaska, propuso la convocatoria inmediata de una convención constituyente.<sup>2</sup> El gobernador Ernest Gruening, otros funcionarios territoriales y el Comité Pro-Estadidad de Alaska, una agencia sostenida por asignaciones territoriales, también instaron a redactar una constitución estatal. En marzo de 1955 la legislatura territorial aprobó la legislación necesaria. El 13 de septiembre los delegados fueron electos, y el 8 de noviembre la convención constituyente comenzó sus trabajos.

La convención puertorriqueña tuvo un desarrollo muy distinto. Los grupos de ciudadanos particulares no tuvieron nada que ver con la convocatoria de la misma, a menos que designemos con este nombre a un partido político dirigido por funcionarios públicos electos. La redacción de una constitución por y para el pueblo de Puerto Rico, había sido sugerida ya desde el 1922, pero el movimiento que condujo a la asamblea constituyente de 1951-52, tuvo sus orígenes en la campaña electoral que precedió a las elecciones insulares generales de 1948. Uno de los principales postulados en la plataforma del Partido Popular Democrático en ese año, se comprometía a pedir legislación congresional que permitiese a Puerto Rico redactar una constitución que pudiera reemplazar las medidas de la Carta Orgánica con relación al gobierno insular. La victoria abrumadora en las elecciones de noviembre, fue interpretada por su líder, el gobernador Luis Muñoz

<sup>1</sup> Norman Meller, "A New Constitution for Hawaii", *State Government*, Vol. 21 (1948), págs. 129-32.

<sup>2</sup> Víctor Fischer, "Statehood for Alaska Urged by its Cities", *National Municipal Review*, Vol. 44 (1955), pág. 92.

Marín, como un mandato para convertir en realidad su promesa de una constitución redactada localmente. En consonancia, él y sus asesores prepararon una ley habilitadora que sería presentada por el Comisionado Residente de Puerto Rico en Washington ante el próximo Congreso. Después de unas modificaciones triviales, la medida fue adoptada como la *Ley pública* 600 del octogésimo primer Congreso (aprobada el 3 de julio de 1950).

Promulgada "con el carácter de un convenio" entre el Congreso y el pueblo de Puerto Rico, la Ley pública 600 declaraba que sus medidas serían efectivas únicamente después de haber sido ratificada la ley por el electorado puertorriqueño. Ya aprobada, el acta autorizaba a la legislatura puertorriqueña a convocar a una convención constituyente. También disponía que tras la aprobación de la constitución por el pueblo puertorriqueño y por el Congreso, las medidas para el gobierno interno estipuladas por la Carta Orgánica, serían reemplazadas.<sup>3</sup>

Por tanto, el primer paso en el proceso constituyente fue la celebración de un referéndum en toda la isla para determinar si el electorado deseaba aprobar o rechazar la Ley Pública 600. El referéndum se llevó a cabo el 4 de junio de 1951, esto es, después de casi un año de discusión pública del acta y lo que ella implicaba. Se consideraba un hecho la aprobación, ya que el Partido Popular Democrático estaba decididamente a su favor así como los socialistas y alrededor de la mitad de los líderes y miembros del Partido Estadista. Solamente el Partido Independentista exhortó enérgicamente el rechazo del acta. La oposición de los independentistas y un número de partidarios de la estadidad fue suficiente para suscitar un nuevo debate antes del referéndum, lo que a su vez despertó el interés público en los problemas constitucionales involucrados, e indudablemente contribuyó a que el pueblo los comprendiera. Más de 65 por ciento de los votantes inscritos participaron en el referéndum, y de estos, un 76.5 por ciento votaron en pro de aprobar la Ley pública 600. Luego de esto, la legislatura adoptó una ley habilitadora que estipulaba la forma de elegir los delegados, trazaba la organización preliminar, definía los poderes de la convención y también indicaba las disposiciones para llevar a cabo un referéndum en el cual la nueva constitución sería sometida al electorado para su aprobación o rechazo. La elección se efectuó el 27 de agosto de 1951 y la convención celebró su sesión inaugural el 17 de septiembre del mismo año.

<sup>3</sup> La Ley 600 declaraba que las medidas restantes de la Carta Orgánica se pondrían en efecto bajo un nuevo nombre: La Ley de Relaciones Federales con Puerto Rico.

*La naturaleza de las convenciones constituyentes**Composición*

El número de delegados y el método de elección de éstos, fue fijado en cada caso por la ley habilitadora del territorio; ésta también convocaba a convención y fijaba las disposiciones financieras y de otra índole necesarias para ello. El estatuto de Hawaii disponía que se nombrarían 63 delegados, el de Puerto Rico 95<sup>4</sup> y el de Alaska 55. El que en la convención constitucional de Alaska, hubiera exactamente el mismo número de delegados que el que se había reunido en Filadelfia en el verano de 1787, no fue un hecho accidental.

A pesar de las diferencias en tamaño, las tres convenciones representaban ampliamente sus respectivas comunidades. Esta circunstancia afortunada fue en gran medida el resultado de las disposiciones de las actas habilitadoras relativas a la elección de los delegados que diferían esencialmente de lo estatuido en las varias actas orgánicas con relación a la elección de los miembros de la legislatura territorial. La intención de los cambios era invariablemente la de asegurar una convención constituyente con representación amplia. Con este fin, cada ley habilitadora proveía para la elección de delegados en los distritos electorales recientemente constituidos. En Puerto Rico y en menor medida en Alaska, el nuevo orden electoral se convirtió en el modelo sobre el cual la convención basó sus medidas constitucionales, en lo concerniente a la elección de legisladores.

En cada convención, todas las regiones geográficas estuvieron adecuadamente representadas —incluyendo las islas circundantes, en el caso de Hawaii, y los poblados lejanos, en el caso de Alaska. Aunque los abogados —siguiendo una clasificación por ocupaciones— eran, como de costumbre, los más numerosos (16 en la convención de Hawaii, 32 en la de Puerto Rico y 13 en la de Alaska, formando el 25, 35 y 24 por ciento del total, respectivamente), una amplia gama de profesiones, oficios y negocios, estuvo representada. Los sindicatos obreros llevaron la mejor parte en la convención puertorriqueña, donde nueve delegados eran líderes obreros. En la Convención de Hawaii hubo solamente dos, y ninguno en la de Alaska<sup>5</sup> En las tres convenciones,

<sup>4</sup> Sin embargo, fueron electos sólo 92 delegados ya que el partido independentista rehusó nombrar candidatos y, por consiguiente, no reclamó los sitios de los tres delegados por acumulación a que tenía derecho, aún sin haber participado en la contienda electoral.

<sup>5</sup> Uno de los líderes obreros hawaianos, funcionario de la Unión Internacional de Almaceneros y Estibadores, fue expulsado de la Convención por haber rehusado declarar ante el comité de actividades antiamericanas de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Aunque no había representantes de la Federación Americana del Trabajo, ni del Congreso de Organizaciones Industriales en la Convención de Alaska, por lo menos dos de los delegados eran líderes de asociaciones de pescadores.

una gran mayoría de los delegados había tenido anteriormente experiencia en el gobierno, bien como miembro de la legislatura, o en el desempeño de alguna función territorial o local.

Las afiliaciones de partido de los delegados hawaianos y alaskenses, coincidían aproximadamente con la distribución de las fuerzas partidarias en ambos territorios. En la convención Hawaiana, los republicanos aventajaban ligeramente a los demócratas (29-21), pero había trece independientes. En la convención de Alaska, los demócratas aventajaban a los republicanos en relación de 2 a 1. En Puerto Rico, el Partido Popular Democrático, tenía una representación algo excesiva: había setenta delegados populares, quince estadistas y siete socialistas.

En las tres convenciones, un hondo espíritu de cooperación y de común dedicación a la tarea que les ocupaba, casi nunca permitió que los sentimientos partidarios impusieran la discordia. Sin embargo, debe aclararse, que la identidad y disciplina de los partidos se mantuvieron firmes a través de la convención puertorriqueña. Los líderes de la delegación Popular Democrática que contaban con el 76 por ciento de los escaños, estaban en condiciones de aplastar la oposición de los partidos de minoría; pero mostraron una encomiable moderación. Los delegados socialistas y estadistas tuvieron amplia oportunidad de expresar sus puntos de vista y pudieron en ocasiones obtener concesiones y enmiendas de quienes formulaban la política del partido de la mayoría.

### *Organización*

Dado el hecho de que las tres asambleas adoptaron el patrón de organización tradicional de las asambleas públicas y privadas norteamericanas, las diferencias entre sí eran sólo en cuanto a pequeños detalles formales. Los elementos básicos de cada convención fueron el presidente, el secretario y las comisiones permanentes.

### *Funcionarios.*

La convención hawaiana eligió un presidente, cuatro vicepresidentes y un secretario, de entre sus miembros, y varios funcionarios de menor categoría que eran delegados. Las convenciones de Puerto Rico y Alaska, eligieron un presidente y dos vicepresidentes, de entre los delegados, pero escogieron personas que no eran delegados para los demás cargos.

El presidente de la convención hawaiana fue Samuel Wilder King, una figura pública, apta y respetada, que había sido delegado de Hawaii al Congreso. El Dr. Antonio Fernós Isern, Comisionado Residente de Puerto Rico en Washington desde el 1946, y quien tuvo a su cargo gestionar la aprobación por el Congreso de la Ley Pública 600, presidió la convención puertorriqueña con una combinación de tacto y firmeza que reflejó su habilidad como parlamentario. Igualmente, William A. Egan contribuyó grandemente al éxito de la convención de Alaska como presidente de dicho cuerpo. Su integridad, su agradable personalidad y su experiencia como presidente del Senado territorial, le ganaron el respeto y la cooperación de todos los delegados.

La labor principal de los tres secretarios, (Hebden Porteus, Hawaii; José Berrios Berdecía, Puerto Rico; Thomas B. Stewart, Alaska) era dirigir el personal permanente de la secretaría, de tal manera que la maquinaria de la convención funcionara eficientemente. Dependieron, hasta cierto punto, del personal experimentado existente en el cuerpo administrativo de las asambleas legislativas. Para la realización de labores rutinarias pero urgentes, relacionadas con récords de mociones y debates, cuidado de los archivos oficiales y legajos, y distribución de los documentos a los delegados, la prensa y el público en general; también se encargaban de la remuneración del personal y de los delegados; en fin, desempeñaron funciones esenciales e innumerables para la buena marcha de la convención.

### *Comisiones.*

Las comisiones permanentes de cada convención pueden dividirse en dos categorías: las relacionadas con asuntos administrativos y de procedimientos (e. g., reglamentos, agenda, administración, redacción y estilo) y las encargadas de preparar los proyectos de artículos. Aunque el número de comisiones de la primera categoría era aproximadamente el mismo en las tres convenciones (cuatro en la de Puerto Rico y Alaska, cinco en la de Hawaii, el número en la segunda categoría difería considerablemente. La convención puertorriqueña tenía seis, mientras que la alaskense estableció diez y la convención hawaiana quince comisiones "sustantivas".<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Las comisiones sustantivas de la Convención de Puerto Rico fueron: Preámbulo, Ordenanzas y Procedimiento de Enmiendas a la Constitución; Carta de Derechos; La Rama Legislativa; La Rama Ejecutiva; la Rama Judicial; Disposiciones Transitorias y Asuntos Generales. La Convención de Alaska: Ordenanzas y Disposiciones Transitorias; Preámbulo y Carta de Derechos; Sufragio, Elecciones y Medidas distributivas; La Rama Legislativa; La Rama Ejecutiva; La Rama Judicial; Recursos; Finanzas e Impuestos;

Una explicación para la existencia de un número mayor de comisiones "sustantivas" en las convenciones de Hawaii y Alaska, en comparación con la de Puerto Rico, es que aquéllas tenían que resolver varios asuntos controversiales, a los que ésta no tuvo que confrontarse. Aunque las tres convenciones tenían características institucionales parecidas, eran el medio para armonizar muchas fuerzas y problemas políticos diferentes dentro de ambientes físicos y sociales muy distintos. En Alaska, por ejemplo, la distribución de los escaños legislativos (las aspiraciones para la representación de los centros populosos en contra de los del interior), y el control de los recursos naturales, especialmente el asunto de si se prohibía o no el uso de trampas para la pesca en la industria salmonera, eran problemas que hacía mucho tiempo agitaban la opinión pública y parecía necesario tratarlos en comisiones separadas. En Hawaii, asuntos tales como la distribución de las tierras especialmente a personas de descendencia hawaiana y la ya vieja controversia sobre la educación pública, especialmente en lo concerniente a los métodos de selección de miembros para la Junta Educativa del Estado, merecían especial atención. La convención puertorriqueña no tuvo que enfrentarse a tales cuestiones susceptibles de ocasionar divergencia.

Hay otras razones que deben mencionarse para explicarnos mejor el porqué de las diferencias en el número de comisiones. Existen razones para creer que la inusitada cantidad de comisiones hawaianas surgió debido a la necesidad de acomodar a ciertos líderes políticos en las presidencias de dichos organismos. Por el contrario, la política del Partido Popular fue designar para la presidencia sólo a los lugartenientes más aptos y que merecían la confianza del líder del partido, el gobernador Muñoz Marín. Esto explica el pequeño número de comisiones en la constituyente puertorriqueña. (El gobernador mismo presidió la Comisión de Preámbulo Ordenanzas y Procedimiento de Enmiendas a la Constitución).

El tamaño de las comisiones dependía, naturalmente del número de éstas y de los delegados disponibles para formarlas. Seis de las diez comisiones de la convención puertorriqueña, constaban de once miembros; tres tenían quince y una (la de la Carta de Derechos) consistía de 17 miembros. De los 92 delegados, 57 estaban asignados a una sola comisión, 33 pertenecían a dos comisiones y dos delegados (miem-

---

Gobierno Local; y Legislación Directa, Enmiendas y Revisión. La Convención de Hawaii: Carta de Derechos; Funciones y Poderes Legislativos; Poder Ejecutivo; Poder Judicial; Impuestos y Finanzas; Gobierno Local; Educación; Salud y Bienestar Público; Industria y Trabajo; Agricultura, Conservación y Tierras; Actas de la Comisión de Viviendas de Hawaii; Sufragio y Elecciones; Revisión; Enmiendas, Iniciativa, Referéndum y Revocación; Ordenanzas y Continuidad de la Ley; y Asuntos Misceláneos.



bros de la delegación socialista formada por siete personas) fueron designados a tres comisiones cada uno. Todos los delegados que pertenecían a más de una comisión fueron seleccionados de entre los líderes más importantes de los partidos representados en la convención. Nueve de las catorce comisiones permanentes de Alaska estaban constituidas por siete miembros cada una. Las restantes constaban de nueve miembros. Cada delegado era miembro de dos comisiones. Las 20 comisiones hawaianas, tenían un total entre siete y quince miembros cada una.

En las tres convenciones, el presidente designó las comisiones y nombró al presidente de cada una de ellas. En la convención alaskense, actuó con el consejo de una "comisión sobre comisiones" *ad hoc* cuyas recomendaciones tomaban en consideración la fuerza relativa de los partidos y los intereses económicos y regionales. El presidente de la convención puertorriqueña consultó informalmente a los líderes de las delegaciones de los tres partidos, antes de hacer sus nombramientos concediendo a los dos partidos de la minoría una representación proporcional dentro de cada comisión. El presidente de la convención hawaiana trató de asignar a los delegados por lo menos algunas de las comisiones que ellos habían solicitado. En las tres convenciones el nombramiento de delegados a más de una comisión dificultaba la convocatoria a reuniones sin conflicto de hora.

#### *Servicios de Consultores.*

Todas las convenciones utilizaron la asistencia de técnicos e investigadores, pero en distintos grados y bajo circunstancias diferentes en cada caso. Las convenciones hawaiana y puertorriqueña no establecieron sus propias facilidades de asesoramiento y de investigación, pero se aprovecharon libremente de la ayuda profesional ofrecida en la Universidad, como un servicio público. La convención alaskense, por otra parte, tuvo el beneficio de un programa de investigación y consulta autorizado y financiado por la propia legislación.

La convención hawaiana obtuvo ayuda profesional principalmente del *Legislative Reference Bureau of the University of Hawaii*. Antes de iniciarse la convención, esta organización preparó una serie de informes sobre las provisiones de las cuarentiocho constituciones estatales. Estos estudios comparativos, recopilados bajo el título de *Manual of State Constitutional Provisions*, fueron usados extensamente por los delegados hawaianos. Más tarde tanto los consultores como los delegados de las convenciones puertorriqueña y alaskense hicieron uso de este manual. Una vez comenzadas las sesiones, la mencionada

organización ofreció el mismo tipo de ayuda que acostumbraba ofrecer a la legislatura. Su personal profesional realizó investigaciones para los delegados y las comisiones; resumió, analizó, y hasta redactó algunas proposiciones para algunos artículos y secciones; redactó informes de las comisiones y en ocasiones asesoró a éstas. Los gastos en que incurrió dicha organización consultiva al prestar estos servicios fueron solventados, parcialmente, por el Comité Pro Estadidad de Hawaii.

El equivalente puertorriqueño de esta entidad asesora de la legislatura hawaiana fue un grupo de investigadores *ad hoc* organizado por el Director de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, y financiado por dicha Universidad conjuntamente con la Corporación Carnegie. Unos seis meses antes de convocar la asamblea constituyente, el grupo de investigadores comenzó su tarea de preparar informes sobre los asuntos que la convención iba a tratar. Sometidos en forma mimeografiada<sup>7</sup> una vez que las comisiones "sustantivas" comenzaron su tarea, cubrían tópicos tales como la carta de derechos, la rama legislativa, la rama judicial, el procedimiento de enmiendas, y las inferencias de la Ley Pública 600. Estos estudios resumían y evaluaban los rasgos fundamentales de los sistemas gubernamentales americanos y europeos; presentaban varias alternativas; y en algunos casos hacían recomendaciones específicas. Durante la convención, miembros individuales del grupo de investigadores fueron llamados para proveer ayuda de esa índole a las comisiones; para ofrecer testimonio pericial en audiencias públicas; traducir la Constitución al inglés y para cooperar en la preparación de *Notes and Comments on the Constitution of the Commonwealth of Puerto Rico*, un documento que fue sometido ante el Congreso cuando éste tenía ante sí la Constitución para aprobarla o rechazarla.

La convención alaskense tenía servicios de investigación y consulta excelentemente integrados, ya que la legislatura territorial había puesto \$50,000 a la disposición de la Comisión Pro Estadidad de Alaska, con el propósito de hacer los arreglos pertinentes para la convención, incluyendo el establecimiento de facilidades bibliotecarias, así como otras investigaciones preliminares. Además de esto, se asignaron \$ 25,000 para el pago de servicios de consultores de un fondo de \$300,000 que la ley había asignado para gastos generales de la convención. El Comité Pro Estadidad contrató al *Public Administration Service* de Chicago para la preparación de una serie de informes sobre los temas

<sup>7</sup> Los informes fueron luego publicados en un libro de 600 páginas: Escuela de Administración Pública, *La Nueva Constitución de Puerto Rico* (Río Piedras, P. R.: Ediciones de la Universidad, 1954).

principales que probablemente serían discutidos en la convención. Estos informes fueron publicados, antes del comienzo de las sesiones, en tres volúmenes mimeografiados bajo el nombre de PAS *Constitutional Studies* y sirvieron de punto de referencia a los delegados durante las tareas de las comisiones y en los debates de la asamblea. Un representante del PAS estuvo presente durante la convención para ayudar en la coordinación del trabajo de los consultores, y para asesorar a su vez la comisión que tenía que ver con la rama ejecutiva. Durante los meses que precedieron la convención, el oficial ejecutivo de la Comisión Pro Estadidad de Alaska (quien fue más tarde electo Secretario de la convención) reunió un grupo de expertos para asesorar a los miembros de ésta durante las distintas etapas de su tarea. A medida que se necesitaban estos consultores, el PAS preparaba los viajes, los gastos y la remuneración referente a ello. Dos alaskenses y siete consultores extra-estatales (fuera de los del PAS) rindieron servicios en diversas ocasiones, variando su período de servicio entre dos a cinco semanas<sup>8</sup>

Las comisiones de las tres convenciones recibieron una valiosa ayuda de las agencias ejecutivas de los gobiernos territoriales respectivos, de los grupos profesionales y de negocios, así como de las facultades universitarias locales.

### *Procedimiento*

Los Padres de la Patria redactaron la Constitución de los Estados Unidos en dieciséis semanas y media. Las convenciones de Alaska y Hawaii terminaron su labor en un espacio de tiempo escasamente menor: trece y quince semanas respectivamente; mientras que la convención puertorriqueña duró veinte semanas.<sup>9</sup> La relativa brevedad de la convención alaskense se explica, ya que la ley habilitadora les daba un

<sup>8</sup> El personal profesional del *Legislative Reference Bureau* que ayudó en la convención hawaiana consistió de las siguientes personas; Robert M. Kamins (director), Robert G. Dodge, Hideto Kono, John B. McClurkin y Norman Meller. El grupo investigador puertorriqueño estuvo compuesto por Pedro Muñoz Amato, Director; Carl J. Friedrich y Cecyl A. Snyder, Consultores; Francisco Ayala, Jan P. Charntz, Gordon K. Lewis, Raúl Serrano Geyls y Henry Wells, Investigadores Asociados. Los consultores de la convención alaskense fueron; John D. Corcoran y Emil J. Sady, Representantes del PAS; Ernest R. Bartley, John E. Bebout, Weldon Cooper, Sheldon D. Elliot, Dayton D. McKean, Vincent Ostrom y James Kimbrough Owen. (Estoy profundamente agradecido por la cooperación que he recibido de los señores Kamins, Meller, Serrano Geyls, Snyder y Sady; como también a Víctor Fischer y Thomas B. Steward, Delegado y Secretario respectivamente de la Convención Alaskense, por haber leído los primeros apuntes de este artículo; asimismo por las sugerencias inestimables para el mejoramiento del texto).

<sup>9</sup> Las fechas en cuestión son las siguientes: *Convención de Filadelfia* del 25 de mayo al 17 de septiembre de 1787; *Convención de Hawaii* del 4 de abril al 22 de julio de 1950; *la Convención de Puerto Rico* del 17 de septiembre de 1957 al 6 de febrero de 1952; y *la Convención de Alaska* del 6 de noviembre de 1955 al 6 de febrero de 1956.

plazo de noventa días, setentaicinco para llevar a cabo la convención (finés de semanas y días festivos inclusive) y un receso de quince días con el propósito de celebrar audiencias públicas. Las otras dos convenciones no tenían que enfrentarse a límite alguno de tiempo.<sup>10</sup>

Se debe señalar, sin embargo, que las comodidades físicas afortunadas de la convención alaskense facilitaban laborar ininterrumpidamente, más aún que en las otras dos convenciones. Los delegados trabajaban y tomaban sus comidas en el nuevo edificio de la unión estudiantil, dentro del campus de la Universidad de Alaska —a cinco heladas millas de las distracciones que Fairbanks pudiera ofrecer; y a quinientas millas de las intrigas políticas de Juneau, capital territorial. A diferencia de esto, los hawaianos y los puertorriqueños, celebraron sus convenciones en sus respectivas ciudades capitales; los primeros, en la Armería, frente al histórico Palacio Iolani, en Honolulu; los últimos en el Capitolio de San Juan. En contraste con los delegados alaskenses, cuyo aislado local para celebrar la convención lo imposibilitaba, muchos de los delegados hawaianos y puertorriqueños pudieron ejercer sus profesiones y conducir sus negocios durante el período de las sesiones y reuniones de comisiones.

Una razón que explica la relativamente larga duración de la convención de Puerto Rico, se puede encontrar en el procedimiento que utilizó para la consideración de los artículos que habrían de redactarse, el cual difería en varios aspectos de las pautas que se siguieron en las otras convenciones. El procedimiento puertorriqueño era considerar y enmendar las proposiciones de las comisiones, sección por sección, en comisión total, después de lo cual la convención adoptaría el artículo según hubiese sido informado por la comisión total y lo referiría entonces a la Comisión de Impresos, Estilo y Enrolado. En segunda lectura, la convención repetía el proceso, en sesión plenaria y consideraba nuevamente el artículo, sección por sección, según lo informado por la comisión de redacción y estilo. La convención le dedicó cuatro semanas a cada una de las dos etapas, la segunda de las cuales no fue en modo alguno una duplicación de la primera, sino más bien un período en que se revisaron y enmendaron cuidadosa y constructivamente las disposiciones que provisionalmente se habían acordado. Las convenciones hawaiana y alaskense procedieron con mayor rapidez. La primera revisaba los borradores de los artículos redactados por las co-

<sup>10</sup> La Ley habilitadora puertorriqueña declaraba específicamente que: "La duración de la convención constituyente se prolongará hasta que ella misma decida disolverse o hasta que empiece a regir la Constitución por ella redactada y aprobada". *Leyes de Puerto Rico*, Sección 32, Acta 1, aprobada el 3 de julio de 1951. Esta acta originalmente convocaba a un referéndum sobre la constitución el cual se celebraría el 21 de enero de 1952 (sección 33), pero esta disposición fue enmendada posteriormente.

misiones sólo en sesión plenaria. La segunda las discutía y enmendaba en comisión total, pero sólo en raras ocasiones enmendaba una disposición en sesiones plenarias posteriores.

Pos lo demás, las tres convenciones seguían patrones de trabajo similares. Inicialmente, cada una atravesó por una etapa de organización interna, adoptó reglamentos, eligió oficiales, creó comisiones, labor que duró alrededor de una semana. Esto fue precedido por un período de trabajo intenso por parte de las comisiones, durante el cual solamente los asuntos de rutina eran discutidos en las breves sesiones plenarias. Las comisiones "sustantivas" se familiarizaron con sus respectivas responsabilidades, comenzaron a revisar peticiones y proposiciones, celebraron audiencias públicas, y eventualmente lograron elaborar los artículos y los informes adjuntos.

Las audiencias públicas constituyeron una fase muy importante en la labor de las comisiones "sustantivas", las cuales celebraron por lo menos una cada una. Tenían el doble propósito de permitir a las comisiones conocer los puntos de vista de las partes interesadas, y de ayudar a informar al público de los asuntos que se discutían en la convención. La asistencia y la participación variaron de acuerdo con la accesibilidad del local de la convención, y con el grado de interés público en los artículos que se estaban considerando. Las tres audiencias celebradas por la comisión que se ocupaba de la Carta de Derechos en la convención puertorriqueña, por ejemplo, estuvieron muy concurridas y despertaron vigorosas expresiones de puntos de vista especialmente en lo concerniente a la cláusula propuesta de separación de iglesia y estado. Hubo muy buenos reportajes periodísticos sobre las sesiones de las diversas comisiones en las tres convenciones. En Hawaii, algunos de los procedimientos fueron radiodifundidos, y en Alaska algunas audiencias fueron difundidas por radio y televisión.<sup>11</sup>

A medida que las comisiones terminaban sus labores, la convención se reunía diariamente, bien en comisión en pleno o en sesión plenaria, como ya se ha dicho, para considerar las propuestas. El plan para esta etapa de la labor de la convención, así como de todos los asuntos de la misma, fue obra de la Comisión de Agenda de la Convención puertorriqueña. Las reglas de las otras dos convenciones no contemplaban tal comisión de timón. En Hawaii, el calendario para cada sesión se hacía por el Secretario, bajo la supervisión del Presidente, des-

<sup>11</sup> Después que las comisiones alaskenses habían informado en la convención sobre los artículos a ser redactados, se celebraron audiencias públicas en diferentes lugares a través de todo el territorio. El haber fijado esas audiencias para el período en que se celebraron fue motivo de crítica por parte de algunos observadores, principalmente por el hecho de que tal período coincidía con las fiestas navideñas, en las que un gran número de ciudadanos, que de otro modo hubiesen participado, se vieron imposibilitados de asistir.

pués de haber consultado con los respectivos presidentes de cada una de las comisiones. En Alaska, la tarea de mantener la Convención bajo un estricto itinerario de trabajo recaía sobre un grupo de confianza compuesto por los Presidentes de las comisiones, cuyas reuniones eran convocadas y presididas por el Presidente de la Convención.

Tan pronto como ésta aceptaba o enmendaba un artículo conforme a su juicio, el producto casi terminado se refería a la Comisión de Redacción y Estilo para darle forma definitiva. En la convención puertorriqueña este proceso ocurría dos veces: después de considerarse el artículo en comisión total y después de la acción que se tomara en la segunda lectura. La Comisión de Estilo de las tres convenciones no sólo era responsable de mejorar el lenguaje de cada artículo, sino que también tenía el deber de acomodar los artículos y secciones en forma coherente y consistente. Al llevar a cabo estas funciones, la comisión inevitablemente descubría defectos de fondo y de forma, aunque en teoría sólo le correspondía entender en las últimas, y no vaciló en devolver asuntos a las comisiones "sustantivas" ni en recomendar cambios sustanciales de última hora a la sesión plenaria.<sup>12</sup>

Los participantes de cada una de las convenciones han dicho que, en los comienzos, muchos de los delegados estaban inseguros y hasta sospechaban unos de otros, pero que comenzaron a tener más confianza en sí mismos y apreciarse mutuamente a medida que se familiarizaban con el procedimiento parlamentario, entendían los asuntos constitucionales con los que se confrontaban y se conocían mejor uno y otros. En Hawaii y Alaska, la convención desarrolló la cohesión unificadora de un cuerpo integrado por hombres y mujeres dedicados a este trabajo, como compañeros, en una empresa histórica y grandiosa, la cual les exigía el mayor esfuerzo así como una íntima cooperación. Esto fue menos cierto en la Convención puertorriqueña, donde las líneas partidarias permanecieron visibles hasta el final. A pesar de ello, al igual que en las otras convenciones, la presión extraordinaria de las sesiones finales que implicaba largas horas de esfuerzo colectivo y agobiante, dio lugar a que surgiera un intenso *esprit de corps* y produjo, en la

<sup>12</sup> Durante los últimos diez días, la Convención Puertorriqueña dedicó tres largas sesiones a asuntos sustantivos que el presidente de la Comisión de Redacción y Estilo presentó a reconsideración. Entre ellos estaba una propuesta radical para la eliminación de una sección, ya aprobada en segunda lectura, que proveía para la creación del cargo de vicogobernador, sustituyéndola por una sección que disponía que el Secretario de Estado habría de ocupar tal cargo, en caso de que fuese necesario. En éste, como en todos los demás asuntos que surgieron para ser reconsiderados, la comisión aceptó la proposición sustituta del Presidente de la Comisión pero no sin una enérgica oposición por parte de los partidos minoritarios en determinados momentos. Vea *Diario de Sesiones, Procedimientos y Debates de la Convención Constituyente de Puerto Rico*, Vol. I, págs. 825-74. Vea además la hábil refutación que hace el presidente de la comisión a los cargos de que ésta era una "super-convención" (*Ibid.*, págs. 874-75).

mayoría de los delegados, una inolvidable sensación de orgullo y de logro.

### *Evaluación de la labor de las convenciones*

La prueba crucial de cualquier convención constituyente es el documento que la misma redacta. Si la constitución está escrita claramente, libre de todo detalle relacionado con las pautas normativas, lo cual es mejor dejarlo para legislación ordinaria, y en consonancia con los criterios de actualidad sobre la mejor ordenación de las funciones e instituciones gubernamentales, entonces puede decirse que la convención ha realizado su trabajo eficientemente.

Sobre estas bases, las asambleas constituyentes de Hawaii, Alaska y Puerto Rico, merecen una alta calificación. Sus constituciones están bien redactadas y ¡hasta son legibles! Comparadas con las constituciones estatales, estas tres son breves. Constan aproximadamente de 8,800 palabras en la Constitución de Puerto Rico; 12,000 en la hawaiana; y 12,300 en la de Alaska. La razón de esto es que las tres se mantienen dentro de lo fundamental, con varias excepciones, tales como la provisión de la constitución hawaiana en que se fija un plazo para deudas (Art. VI, sec. 3), y en la constitución puertorriqueña lo que se refiere a las restricciones sobre la abolición o la consolidación de los municipios (Art. VI, sec. 1), lo cual pudiera dar lugar a que futuras generaciones deploren el celo excesivo de los fundadores. En general, los tres documentos reflejan los cambios que se han llevado a cabo en la opinión bien informada de hoy día sobre los problemas constitucionales, desde la elaboración de las constituciones de Arizona y Nuevo Méjico en 1912, que fueron las últimas constituciones estatales redactadas *ab initio*.

Hace dos generaciones, por ejemplo, estaba todavía de moda el exigir que los jueces y los jefes de los departamentos ejecutivos fuesen electos por el pueblo. Las convenciones territoriales de la década de 1950 buscaban evitar la difusión de la autoridad y responsabilidad ejecutiva que surgió como resultado del uso excesivo de los principios electorales en muchos estados, otorgándole al Gobernador el derecho de nombrar sus subalternos principales.<sup>13</sup> Bajo la constitución puertorriqueña, el Gobernador es el único oficial electo dentro de la rama ejecutiva; bajo las constituciones hawaiana y alaskense, sólo el Gober-

<sup>13</sup> En los tres casos, el Gobernador hace los nombramientos con el asesoramiento y la aprobación del Senado. Bajo las constituciones alaskenses y puertorriqueña, los jefes de departamento ocupan sus puestos por voluntad del Gobernador (excepto el Secretario de Estado Alaskense); pero bajo la constitución hawaiana el asesoramiento y el consentimiento del Senado son requeridos para que el Gobernador pueda deponer a las personas en estos puestos.

nador y sus sucesores en caso de quedar vacante el puesto de Gobernador, son electos (el Vicegobernador y el Secretario de Estado, respectivamente). Siguiendo el ejemplo de la constitución de Nueva Jersey de 1947, las constituciones hawaiana y alaskense también intentaban fortalecer la posición del Gobernador, limitando el número de departamentos ejecutivos a un máximo de veinte.

Acostumbrados a que se nombraran los jueces de acuerdo con sus respectivas cartas orgánicas, los redactores de las tres constituciones no vieron ninguna razón adecuada para utilizar el método electivo para seleccionarlos. Las constituciones hawaiana y puertorriqueña disponen que el Gobernador nombre los jueces, con el consejo y el consentimiento del Senado, mientras que la constitución de Alaska incorpora una adaptación del llamado plan Missouri en la cual el nombramiento lo hace el Gobernador de un panel de nombres seleccionados por un consejo judicial quedando cada juez sujeto a la aprobación o rechazo de los votantes en la primera elección general que se celebre luego de tres años de haber sido nombrado, y periódicamente de ahí en adelante.

Durante el lapso de cuarenta años, desde que se redactaron las constituciones de Arizona y Nuevo Méjico, cierto número de conceptos recibieron una extensa aceptación entre los interesados en las reformas de las constituciones estatales. A pesar de que algunas habían sido puestas en efecto, al hacer revisiones de las constituciones de Missouri, Nueva Jersey y de otros estados, les tocaba a las tres convenciones territoriales adoptar virtualmente todas ellas. Debido a que las disposiciones pertinentes ya han sido examinadas en otros escritos, nos parece apropiado mencionar aquí sólo dos ejemplos.<sup>14</sup>

La primera se relaciona con la rama legislativa. La renuencia general que sentían las legislaturas estatales para autorizar su propia redistribución electoral, aun cuando era necesario hacerlo constitucionalmente, llevó a las convenciones territoriales a optar por utilizar un procedimiento muy aconsejable: asignar a una agencia no legislativa la responsabilidad de esta distribución decenal. Al dictar las pautas a seguir en cada caso, las constituciones hawaiana y alaskense dejaron esa labor en manos del Gobernador, esta última con el asesoramiento de un panel de distribución compuesto por cinco personas. En Puerto Rico se asignaba a una junta formada por el Presidente de la Corte Suprema y dos miembros más de partidos políticos distintos, que serían nombrados por el Gobernador. La Constitución Hawaiana tiene ciertas limitaciones con respecto a las sesiones legislativas que han sido muy

<sup>14</sup> Vea John E. Bebout, "Recent Constitution Writing", *Texas Law Review*, Vol. 35 (1957), págs. 1071-89; W. Brooke Graves, "A New Bill of Rights?", *National Municipal Review*, Vol. 46 (1957), págs. 238-44.



criticadas a pesar de ser tradicionales, mientras que las otras dos constituciones adoptan principios más modernos. A pesar de que la legislatura hawaiana se reúne anualmente en una sesión regular, puede entender en legislación general sólo en los años que tengan números impares, por un período de sesenta días; en los años de números pares, se reúnen por treinta días solamente, los cuales se dedican a la discusión del presupuesto, "medidas urgentes", y un número reducido de otras cuestiones, pero ambos tipos de sesiones ("general" y "de presupuesto") podrán extenderse treinta días más por decreto del Gobernador. En contraste con esto, las legislaturas puertorriqueña y alaskense se reunirían anualmente en sesiones regulares, libres de toda restricción constitucional, tanto en los asuntos discutidos como en la extensión del tiempo de dichas sesiones.

El otro campo donde se lograron innovaciones de gran significación fue el de la reorganización judicial. Los tres grupos de artículos judiciales incorporaban principios generalmente aceptados por cuantos abogaban en pro de reformas en la administración de justicia de los estados. Particularmente notables son las disposiciones de la Constitución puertorriqueña, que van mucho más allá de la tan alabada Constitución de Nueva Jersey, al instrumentar un sistema de cortes unificado, y al establecer los cimientos para un eficiente programa administrativo de cortes. El código judicial puertorriqueño es único en la creación de "un sistema judicial unificado en lo concerniente a jurisdicción, funcionamiento y administración" (Art. V, sec. 2). Aunque el sistema alaskense también unifica las cortes con propósitos de operación y administración (Art. IV, sec. 1), y la constitución hawaiana lo hace en efecto, sin declarar los principios, ninguno de los dos documentos adopta la unificación con propósitos de jurisdicción. Los creadores de la constitución puertorriqueña dieron este paso con el propósito de eliminar los enojosos conflictos de jurisdicción que tan a menudo se presentaban en Puerto Rico y en la mayoría de los sistemas de las cortes estatales y que, frecuentemente, resultaban en que los casos se decidieran a base de algún tecnicismo y no de los méritos que éstos pudieran tener. Las tres constituciones intentaban conseguir la solución rápida de los casos, a través de una unificación funcional y administrativa. Cada una convierte al juez presidente en jefe administrativo de todos los tribunales con poder para nombrar a un director administrativo y para trasladar jueces de una corte a otra con el fin de equilibrar las cantidades de trabajo y despejar rápidamente los calendarios. Las constituciones de Puerto Rico y Alaska facultan a la Suprema Corte a adoptar las reglamentaciones administrativas para las cortes y las tres constituciones exigen que se formulen reglas uniformes de práctica y procedimiento en los casos civiles y en los criminales. Las asam-

bleas legislativas de Puerto Rico y Alaska pueden cambiar esos reglamentos. La constitución de Puerto Rico es única en cuanto a requerir también del Tribunal Supremo que adopte reglas uniformes de evidencia.

Aunque desde un punto de vista académico una convención constituyente puede haber rendido una buena labor, sus esfuerzos no pesan mucho si los electores rechazan el producto final. En los tres territorios las convenciones tuvieron la satisfacción de ver que sus esfuerzos quedaban vindicados en los comicios. Después de una amplia difusión del documento y de intensos debates sobre sus proposiciones antes del referéndum, los hawaianos aprobaron su constitución tres a uno; los puertorriqueños aprobaron la suya en una proporción de cuatro a uno; y los alaskenses la de ellos por una proporción de más de dos a uno. La constitución puertorriqueña, luego de ser cambiada en tres aspectos menores para lograr la aprobación del Congreso, entró en vigor el 25 de julio de 1952, y, desde entonces ha sido la base de un gobierno eficaz, responsable y popular. Al momento de publicarse este artículo, los ciudadanos de los nuevos estados de Alaska y Hawaii están disfrutando del privilegio, por mucho tiempo esperado, de poner en efecto sus propias constituciones y es de suponer que lo hagan con el mismo éxito de los puertorriqueños.

## THE CONSTITUENT PROCESS IN TERRITORIES OF THE UNITED STATES

HENRY WELLS

*(Abstract)*

Between 1950 and 1956 constituent assemblies in Hawaii, Puerto Rico, and Alaska drafted constitutions. The delegates to these conventions had strong incentives to do their work well. In each case they were aware of the fact that they were designing the basic charter for a new body politic —always a challenging enterprise. They also knew that the very establishment of the new political entity would depend in part upon their drafting a constitution acceptable both to the people of their territory and to Congress.

The Hawaiian and Alaskan territories had long aspired to statehood but had not been able to persuade Congress to authorize their

admission to the Union. Around 1949 in Hawaii and 1954 in Alaska, public opinion crystallized on the advisability of drafting a state constitution and electing state officers and legislators under it as a means of hastening congressional approval. The legislature of each territory then adopted an appropriate enabling act, delegates were elected, and the convention began its work.

The origins of the Puerto Rican constituent assembly were quite different. Aiming not at statehood but at local autonomy or home rule (later called commonwealth status), the Puerto Ricans succeeded in securing congressional authorization to draft a constitution which, when approved by the Puerto Rican people and by Congress, would supersede the internal-government provisions of the Puerto Rican organic act. The authorization was granted by Public Law 600 of the 81st Congress (1950), which had been introduced by the Resident Commissioner for Puerto Rico and was enacted "in the nature of a compact" between Congress and the Puerto Rican people. After nearly a year of public discussion of the implications of P.L. 600, the latter voted to ratify it. Then followed the steps mentioned above: the adoption of an enabling act by the legislature, the election of delegates, and the holding of the convention itself.

Although differing in size (the Alaskan convention contained 55 delegates, the Hawaiian 63, and the Puerto Rican 92), all three conventions represented a broad cross section of the community, occupationally as well as geographically. They all adopted essentially the same pattern of internal organization, though the number of standing committees differed considerably. Technical and research assistance was provided to the Hawaiian convention by the Legislative Reference Bureau of the University of Hawaii and to the Puerto Rican convention by a research group of the School of Public Administration at the University of Puerto Rico. The Alaskan convention had its own research and advisory facilities, which were authorized and financed by territorial legislation.

The Alaskan convention was required by law to complete its work within 90 days. Operating under no such limitation, the Hawaiian convention took three and a half months and the Puerto Rican convention nearly six months to draft their respective constitutions. The Alaskans were facilitated in their work by the fact that their convention was held on the campus of the University of Alaska (near Fairbanks): having reached that isolated site, the delegates found it difficult to leave until their job was done. The Hawaiian and Puerto Rican conventions, on the other hand, were held in the somewhat distracting environment of the respective capital cities, Honolulu and San Juan. Differences in convention procedure also help account for the

differing durations of the three conventions, but on the whole they followed much the same procedure in the drafting and consideration of articles.

If the conventions are judged by the constitutions which they produced, it must be said that all three assemblies worked very effectively. By comparison with most state constitutions, the documents are short: provisions of a legislative rather than constitutional character are conspicuous by their absence. They are conservative in the sense that they provide for the traditional American system of separated powers, but they contain many innovations of detail which adapt the traditional system to modern conditions. Reforms of structure and procedure in all three branches, to be found in each of the documents, are generally consistent with the views of recognized authorities concerning the provisions that a model state constitution should contain.