

## LA CONSTITUCION DE LA INDIA

La India es un secular Estado casi federal en el que los poderes legislativos y ejecutivo se encuentran repartidos entre el poder central y las regiones federadas, aun cuando en casos de urgencia aquél puede asumir los poderes de éstas. El poder ejecutivo es responsable ante el legislativo elegido mediante un amplio derecho de sufragio. El judicial es independiente con facultades para rechazar la legislación decretada con extralimitación por la Asamblea legislativa o que contradiga a ciertos derechos fundamentales.

La constitución es el punto culminante de un proceso evolutivo que se inició con la concesión a la Compañía de las Indias Orientales del *diwani* en Bengala en 1765. Desde el punto de vista del Emperador Mughal, éste hizo a la Compañía delegada suya con el propósito de que recaudase los impuestos y administrase la justicia civil. La Compañía, ansiosa en aquel momento de eludir más responsabilidad política de la necesaria para proteger sus operaciones comerciales y de eximirse de la norma constitucional por la que los súbditos británicos que adquirirían territorios extranjeros lo harían en favor de la Corona, no sólo rehusó la plena soberanía que tras la batalla de Baxar estaba en condiciones de reclamar, sino que procedió a ejercitar los poderes que le concedía el *diwani* por medio de órganos indígenas. Desengañada del resultado de su recaudación de impuestos introdujo el mando directo en 1772. Por esta época el gobierno británico decidió ejercitar una vigilancia más estrecha sobre las actividades de la Compañía y la «Regulating Act» de 1773 estableció en Calcuta una Corte Suprema de justicia y facultó al Gobierno del Reino Unido para nombrar la mayoría de los miembros del Consejo del Gobernador, que funcionaba con facultades ejecutivas y legislativas. Habiéndose manifestado esa ordenación poco satisfactoria, el Acta de Pit de 1784 creó en Inglaterra una Junta de control con un Ministro del

Gabinete como Presidente, y que ejerció un control efectivo sobre todas las actividades políticas de la Compañía. Hasta 1833, los establecimientos de Madrás y Bombay eran virtualmente independientes de Bengala, pero la «Charter Act» de ese año no solamente concentró el poder legislativo en el centro, sino que inició el proceso de separación del poder legislativo respecto del ejecutivo; cuando el Consejo se reunía para despachar asuntos legislativos tenía que estar presente un nuevo funcionario: el «Law Member». La «Charter Act» de 1858 se disolvió, la Compañía y la Corona asumió el Gobierno de la India, actuando a través del Secretario de Estado para la India en el Consejo que reemplazó a la Junta de control. El Acta del Consejo de la India de 1861 aumentó también el número de consejeros legislativos y estableció consejos legislativos en las provincias; reconoció también la distribución en departamentos del poder ejecutivo, introduciendo el sistema de ministerios. Aunque la facultad legislativa residía aún solamente en comisiones legisladoras y todos los miembros eran designados por nombramiento, se nombraron miembros no funcionarios, incluso indios, para el Consejo establecido por el Acta de 1861.

Desde 1835 se vinieron haciendo cada vez mayores concesiones de fondos públicos para una educación occidental y se estableció un Departamento de Educación en 1866. En tanto que los musulmanes permanecían aferradamente apegados a su educación tradicional, los hindús por el contrario, estaban ansiosos de aprovechar tal ocasión de capacitarse para poder ser admitidos en los puestos más altos de la Administración y en las profesiones liberales. El Congreso, establecido en 1833, se convirtió en una organización política para las clases ilustradas de la India e instaba, con mayor vigor cada vez, una modificación constitucional en pro de la autonomía.

El Acta del Consejo Indio de 1892 aumentó la extensión de los consejos legislativos y procuró la elección indirecta de muchos de sus miembros. El Acta del Gobierno Indio de 1909 acrecentó el ámbito y facultades de los consejos legislativos ampliando el principio representativo; éstos incluían ahora mayorías de no funcionarios.

En 1917, en agradecimiento por la ayuda prestada por la India en la guerra de 1914, el Gobierno del Reino Unido definió el objeto de la política británica como la creciente asociación de los

indios a la administración, el desarrollo de las instituciones autonómicas y el establecimiento de un gobierno responsable, dentro del Imperio. El Acta del Gobierno de la India de 1919 estableció asambleas legislativas provinciales elegidas por sufragio directo con facultades de legislar sobre asuntos especificados por delegación del poder central. Estos asuntos se dividían en materias reservadas, sometidas al control de los consejeros oficiales ejecutivos, y materias transferidas, bajo el control de ministros responsables ante las asambleas legislativas. Las materias reservadas estaban constituidas por las de la autonomía local, la sanidad pública, la educación hindostaní, obras públicas y carreteras, agricultura, pesquerías e impuestos. Aunque la Asamblea legislativa central se había hecho bicameral, con gran mayoría de miembros elegidos por sufragio directo, el poder ejecutivo residía en los consejeros ejecutivos oficiales, responsables ante el Secretario de Estado. Inevitablemente en el centro, y en cierto grado en las provincias, los miembros de las Asambleas legislativas, que no esperaban se les llamase al ejercicio de la responsabilidad gubernamental, se refugiaron en una crítica no siempre constructiva.

En 1927 se designó una comisión parlamentaria para informar acerca de la próxima Acta de constitución, pero los políticos de la India protestaron que ello era competencia suya y no británica. Entre 1930-1932 se celebró en Londres una Conferencia de la Tabla redonda, y sus decisiones constituyeron la base de la mayor parte del Acta del Gobierno de la India de 1935. Como muchas de sus disposiciones perduran en la Constitución actual, no hay por qué describirla aquí detalladamente. En cuanto se convocó la conferencia, las provincias de la India británica disfrutaron hasta cierto punto de un gobierno responsable y representativo, pero los príncipes regían una mitad de la India y, aunque sometidos al mismo control por parte del Gobierno central, tenían por lo general plena libertad para arreglar a su discreción las cuestiones internas de sus Estados; y en muy poco se había hecho algún progreso hacia un Gobierno representativo y responsable. Y si bien los príncipes vigilaban con gran alarma los nuevos acontecimientos en la India Británica, necesitaban el control del Gobierno central al que estaban sometidos como súbditos. En los primeros momentos de la Conferencia de la Tabla redonda convinieron inespereadamente ingresar en la federación propuesta, pero ante la posterior consideración de los términos y condiciones del convenio su

entusiasmo decayó. El Acta de 1935 disponía la admisión de un Estado mediante la aceptación por la Corona de un documento en el que se renunciase a la facultad legislativa y ejecutiva con respecto a determinadas materias preestablecidas, y se mantenían en el poder central los organismos legislativos y ejecutivos creados por Acta de 1919, hasta que los Estados que representasen la mitad de la población del Principado de la India hubiesen prestado su consentimiento. En definitiva, ningún estado prestó su asentimiento antes que la India se hiciera independiente.

De todos modos el Acta de 1935 repartió entre el centro y las provincias los poderes legislativos y ejecutivo y estableció una Corte de Justicia federal para resolver las cuestiones constitucionales. En las provincias, los Gobernadores estaban normalmente obligados a proceder de acuerdo con el informe de los Ministros, que eran responsables ante la Asamblea legislativa popular de la cual formaban parte. Pero tanto al Gobernador general como a los Gobernadores provinciales se les había reservado poderes discrecionales a los que podían acudir en casos de emergencia tales como guerra, rebelión y caída del gobierno parlamentario. Se convocaron elecciones en 1937 y en la mayor parte de las provincias obtuvo mayoría el partido del Congreso y en consecuencia los Ministerios. El partido del Congreso, por lo demás, tomó a mal que se hubiera envuelto a la India sin su consentimiento en la guerra de 1939 y obligó a dimitir a sus ministros, dando ello por resultado el que quedara en suspenso el Gobierno parlamentario en varias provincias.

En 1946 el Gobierno del Reino Unido dispuso que se elaborara una nueva Constitución por una Asamblea constituyente elegida por miembros de las asambleas legislativas provinciales. La liga musulmana, fundada en 1908 para promover las aspiraciones políticas de los indios musulmanes, venía proclamando desde 1940 la división del país y el establecimiento del Pakistán como uno de sus objetivos, y sus representantes boicotearon la Asamblea. Esto, combinado con una violenta sedición pública, colocó al gobierno en un punto muerto. Tras haber asumido los deberes de su cargo del Gobernador general, Lord Mountbatten, en marzo de 1947, éste apremió al Gobierno británico para que acelerase la transmisión de poderes e indujo a los dirigentes de ambas comunidades a convenir en el reparto. El Acta de la independencia india de 1947 creó dos nuevos Dominios que habían de ser regidos por el

Acta de 1935, pero eliminando las disposiciones referentes al control de Inglaterra hasta que las Asambleas constituyentes de los dos países pudieran elaborar las nuevas Constituciones. La Asamblea india ya había hecho considerables progresos antes de la independencia; la tarea fué llevada a cabo en noviembre de 1949 y la nueva Constitución entró en vigor en 2 de enero de 1949.

Su principal diferencia con respecto al Acta de 1935 estriba en que, en teoría, la constitución es una concesión de poderes hecha por el pueblo indio y no por el Parlamento del Reino Unido. La India es una república; un capítulo se refiere a los Derechos fundamentales, sustancialmente una extensión del «régimen de Derecho» para proteger a los ciudadanos contra la restricción legislativa de las libertades democráticas; otro capítulo se ocupa de los principios directivos, en lo esencial un programa de actuación gubernamental.

El acta de independencia liberó a los príncipes indios de sus obligaciones para con la Corona, pero Lord Mountbatten les aconsejó que ingresaran en uno de ambos Dominios. Después de la independencia el Gobierno indio, mezclando halagos y amenazas, forzó el ingreso y la entrega de poderes por parte de los príncipes. Los Estados pequeños fueron absorbidos dentro de las provincias o fusionados con otros, de modo que, cuando se promulgó la Constitución, nueve provincias de las más grandes constituyeron los Estados miembros A, y ocho de los mayores Estados principescos, o uniones de los mismos, se convirtieron en Estados miembros B. Se aplicó el principio federativo en ambas clases de unión y tenían constituciones similares, excepto que mientras los Estados miembros A tenían sendos gobernadores designados por el Presidente, cada Estado miembro B tenía un *Rajprapramuj* elegido, donde el Estado había conservado su identidad, por la ley reguladora de la sucesión al trono, y, en caso de fusión de Estados, de acuerdo con el documento de la Unión. Además, los Estados miembros B estaban obligados durante los primeros diez años a acatar las instrucciones del poder central. Los otros diez Estados miembros C eran entidades más pequeñas a las que se podían delegar atribuciones, pero en las que en definitiva prevalecía el poder central. En 1956 se reorganizó completamente la Unión por una enmienda constitucional. La mayor parte de la India quedó reorganizada en catorce Estados, cuyos límites se trazaron con el principal objeto de que en cada uno hubiera un idioma vernáculo común

a sus ciudadanos. Hay, además, cinco territorios que, aparte de Delhi, la capital, eran áreas poco alejadas del perímetro, en todos los cuales no tenía trabas el poder central.

El poder legislativo se encuentra repartido entre el Parlamento indio, por una parte, y las Asambleas legislativas de los Estados miembros A y B, por otra, conforme a tres listas de legislación. El Parlamento indio tiene la facultad exclusiva de legislar sobre materias de la lista de la Unión que incluye aquellos asuntos tan evidentes como la defensa y los asuntos extranjeros, así como los que conciernen a la India como un todo, o a los que se juzga que requieren un tratamiento uniforme, como la ciudadanía, ferrocarriles, vías aéreas, navegación marítima y otras comunicaciones de importancia nacional, puertos importantes, faros, correos y teléfonos, comercio exterior, banca, seguros, corporaciones de trabajadores, patentes, propiedad literaria, instrumentos negociables y minas de importancia nacional. Las materias que incumben a la facultad exclusiva de las Asambleas legislativas a los Estados están incluidos en la lista de éstos y comprenden el orden público, la policía, la administración de justicia, prisiones, régimen local, sanidad pública, estupefacientes, comunicaciones de orden inferior, agricultura, abastecimiento de aguas, propiedad agraria, montes, pesquerías, industrias y minas pequeñas, gas, la industria interior, mercados, hospedaje y préstamo de dinero. Las materias de la lista concurrente se parecen más a las de la lista de los Estados que a las de la lista de la Unión pero en ellas el Parlamento tiene atribución concurrente con las Asambleas legislativas de los Estados. En algunas de esas materias, como, por ejemplo, el Derecho privado, el Derecho penal y el procedimiento judicial, se juzgó conveniente que la legislación central sentara los principios básicos dejando lugar para diferencias de detalle el acomodarse a las condiciones locales. Otras materias como la seguridad social y la asistencia laboral, se colocaron en la lista concurrente, para así tener seguridad el poder central de que serían atendidas. Otras, en cambio, como el vagabundaje, la locura, la adulteración de alimentos y drogas, propagación de enfermedades infecciosas, vehículos mecánicos y periódicos, se insertaron en la lista concurrente para permitirle al poder central el prevenir que la actividad de aquéllas en un Estado pudiera repercutir en otro. La competencia legislativa sobre materia no consignada en ninguna de las listas corresponde al Parlamento. Una ley aprobada tanto por el

Parlamento como por una Asamblea legislativa está expuesta a que un tribunal la declare sin observancia, salvo que en cuanto a su «substancia y esencia», esto es, a su verdadera naturaleza y carácter, juzgada en conjunto, no sea como para tenerla por una ley con respecto a una o más materias de las que el organismo legislativo que la estableció esté facultada para legislar, pero se permite una injerencia incidental en las atribuciones de otro organismo legislativo con el fin de darle efectividad en cuanto a la «substancia y esencia» de lo estatuido. En el caso de incompatibilidad entre una ley del Parlamento y otra de un Estado con respecto a la misma materia de la lista concurrente prevalece la primera, salvo que la última haya sido reservada para su aprobación por el Presidente y la haya recibido; en este caso, la ley del Estado prevalece dentro de éste hasta que sea derogada por la subsiguiente legislación del Parlamento.

Aunque a primera vista puede parecer que la legislación efectiva en la India sea una tarea arriesgada, han sido muy pocos los casos de invalidación de leyes por extralimitación de las facultades legislativas. Los tribunales ordinariamente se empeñan en encontrar una construcción favorable a la validez, y las disposiciones constitucionales combinadas con las pocas y sencillas reglas antes resumidas, parecen haber sido suficientes para permitirles a los asesores jurídicos de los gobiernos de la Unión y de los Estados prever la actitud de los tribunales con respecto a los proyectos de ley.

El gobierno de la Unión ejerce el poder ejecutivo en materias de las contenidas en la lista legislativa de la Unión, los gobiernos de los Estados sobre materias de la lista provincial y también sobre los de la lista concurrente, a menos que una disposición del Parlamento sobre materia de esa lista haya restringido la facultad legislativa de los Estados con respecto a lo por él estatuido. El principio federativo se aplica menos estrictamente en lo que atañe al poder ejecutivo, porque el Gobierno de la Unión puede delegar, y a menudo delega, facultades ejecutivas en las autoridades de los Estados; también puede dirigirles instrucciones para cumplir las leyes existentes y para reprimir la interferencia en la política de la Unión; puede exigirles que protejan los ferrocarriles y que construyan o reparen las comunicaciones de importancia nacional. Los Estados tienen derecho a que se les indemnice los gastos oca-

sionados por llevar a cabo instrucciones que excedan de sus normales obligaciones.

La facultad de imponer contribuciones está distribuída de manera que la Unión y los Estados no se tropiecen en el mismo terreno. Los Estados pueden imponer las contribuciones especificadas en su lista legislativa, siendo la más importante la contribución territorial. La imposición de tributos no incluidos en la lista de los Estados incumbe al Parlamento, pero los ingresos netos, procedentes de la contribución sobre la renta y de algunos otros impuestos determinados, se distribuyen entre la Unión y los Estados según recomendaciones de una comisión de Finanzas independiente que informa también acerca de las comisiones y empréstitos que haya de hacer la Unión a los Estados. Los bienes propiedad de la Unión están exentos de tributación en los Estados, y la Unión no puede gravar con impuestos la propiedad o las rentas de un Estado más que lo que implique o provenga de una industria o negocio ejercidos en el Estado de referencia y no inherentes a las funciones ordinarias de Gobierno.

La industria interestatal entra dentro de las facultades de la Unión. La Constitución exige que la industria y el comercio sean libres en toda la India, si bien el Parlamento puede imponer restricciones en consideración al interés público siempre que no se establezcan diferencias entre las diversas partes del país, salvo en el caso de intervención por causa de hambre o escasez de mercancías en una zona determinada. La Asamblea legislativa de un Estado no puede establecer impuestos distinguiendo entre las mercancías producidas en ese Estado y las importadas de otro. Los Estados están autorizados para imponer restricciones racionales a la libertad de industria, pero no puede promulgarse una ley con ese fin sin previa sanción del Presidente.

Se prevé en la Constitución la superación en determinadas circunstancias de las dificultades inherentes a la división de poderes. Los acuerdos internacionales no tienen efectividad automática en la India; para su cumplimiento ha de legislar precisamente el Parlamento sobre materias que son de la exclusiva competencia de los Estados. Las Asambleas legislativas de dos o más Estados pueden con su resolución autorizar al Parlamento a legislar sobre materias atañentes a un Estado. La Cámara alta del Parlamento, por resolución requerida por interés nacional, puede autorizar al Parlamento a legislar sobre materia que incumba a los Estados. aun-



que tal legislación no puede estar vigente más que durante dos años. Hay también tres clases de medidas de urgencia por las que pueden extenderse las atribuciones de la Unión a campos correspondientes a los Estados. El Presidente puede decretar la proclamación del estado de emergencia en caso de amenaza de una guerra o rebelión y si el Parlamento aprueba el decreto presidencial, éste queda indefinidamente en vigor con la consecuencia de que el Parlamento pueda legislar sobre materias pertinentes a los Estados y las leyes de aquél, prevalecerán sobre las de éstos mientras la proclamación de emergencia esté en vigor, y la Unión puede controlar con sus instrucciones el poder ejecutivo de los Estados. Cuando un Estado desobedece una instrucción de la Unión o el gobierno de aquél no cumple su función de acuerdo con la Constitución, el Presidente puede suspender la constitución del Estado por medio de un decreto, si bien éste ha de someterse a la aprobación del Parlamento y tal suspensión ha de ser por un período máximo de tres años. Ello acarrea la consecuencia de asumir la Unión los poderes ejecutivo y legislativo del Estado correspondiente. Para la proclamación del estado de emergencia financiera se requiere la aprobación parlamentaria y ello por un período máximo de tres años, lo que atribuye a la Unión facultades para controlar la política financiera y económica de los Estados.

No sólo está sujeta una ley a ser declarada sin cumplimiento por los tribunales por extralimitación de facultades de la Asamblea legislativa que la estableció, sino que cualquier ley y cualquier acto administrativo puede ser declarado nulo por contradecir a los derechos fundamentales y puede establecerse un orden apropiado para amparar los derechos infringidos. Ninguna ley puede establecer distinciones respecto a personas o clases particulares, salvo que exista una base racional para tal distinción. Toda ley que establezca distinciones entre los ciudadanos por razones sólo de religión, raza, sexo, nacimiento, o de uno cualquiera de ellos, es nula. A nadie, sea o no ciudadano, puede privársele de la vida o de la libertad, salvo de acuerdo con las disposiciones legales. *Nulla poena, nullum crimen sine lege: nemo debet bis vexari*. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo. Nadie puede ser detenido por una imputación criminal más de veinticuatro horas sin ser puesto a disposición de los tribunales: ha de informársele de los motivos de su detención, y permitírsele que consulte a un abogado de su propia elección. Sin embargo, la Constitución permite

leyes que prescriban la detención preventiva de una persona, cuando determinadas autoridades ejecutivas tengan la convicción de su necesidad para prevenir las actividades de aquélla en perjuicio de la seguridad de la India, o de un Estado, del mantenimiento del orden público o de efectos y servicios esenciales. Por lo demás hay que poner al detenido al corriente de los motivos de su detención y ha de permitírsele inmediatamente que formule sus alegaciones. Si el período de detención propuesto excede de tres meses, el caso habrá de someterse a una junta asesora independiente integrada por magistrados del Tribunal Supremo, o por personas que tengan cualidades para serlo.

Todos los ciudadanos tienen derecho a poseer y administrar su propiedad, pero este derecho puede limitarse por interés público, y no hay prohibición constitucional de nacionalizar el comercio o industria. Una ley restrictiva puede ser declarada nula por los tribunales cuando la restricción no sea racional o se la juzgue no ser de interés público. Con algunas excepciones ninguna ley que disponga la expropiación de bienes a una persona será válida, salvo que establezca una indemnización. Una reciente enmienda ha sustituido la cuestión de la justeza de la indemnización por lo que dispongan los tribunales.

Las leyes pueden limitar la libertad de palabra, de asociación, de reunión, de movimiento, de residencia y la de seguir una profesión, pero ello sólo por fines previstos en cada caso, como el del interés público. Tales leyes restrictivas pueden ser declaradas nulas cuando la limitación no lo sea por el interés previsto, o éste no sea racional, es decir, cuando en opinión del término medio de los hombres, la restricción sea arbitraria o desproporcionada al mal que se pretende remediar.

Todas las personas pueden profesar, practicar y propagar una religión, sometida a regulación legal en interés del orden público, de la moral, de la sanidad o de actividades seculares ligadas a la práctica religiosa. Cualquier confesión religiosa puede establecer instituciones, tener propiedades y administrarlas, con sujeción todo ello a lo dispuesto por la ley en interés del orden público, de la moral y de la sanidad. Los tribunales mantuvieron las leyes que abolieron la poligamia y las que reglamentaron la administración de la propiedad y las rentas de las corporaciones religiosas, anularon las que pretendían intervenir el culto religioso, pero apoyaron las que restringieron el importe que podía emplearse en las

ceremonias religiosas. Nadie puede ser compelido a pagar impuestos destinados a promover o sostener una religión. No puede darse instrucción religiosa en las escuelas del Estado ni en las que de éstos perciban subvención. Ninguna persona que concurra a una escuela reconocida por el Estado puede recibir instrucción religiosa, ni ser obligada a participar en el culto religioso sin su consentimiento o, caso de ser menor, sin el de su representante legal.

Mientras se encuentre en vigor una declaración de emergencia quedan automáticamente en suspenso los derechos de libertad de palabra, de asociación, de reunión, de movimiento, de residencia, de tráfico de la propiedad y de ejercicio de la profesión. El Presidente puede mediante una orden suspender los recursos contra la infracción de los demás derechos.

El poder ejecutivo de la Unión reside en el Presidente, que es también el Jefe del Estado. Es elegido por un término de cinco años mediante el sistema de representación proporcional en un colegio electoral constituido por los miembros elegidos del Parlamento y de las asambleas legislativas de los Estados. Puede renunciar, y ser acusado por violar la Constitución habiendo de presentar la acusación una Cámara del Parlamento y examinarla la otra, siendo necesaria una mayoría de los dos tercios de esta última para la remoción del Presidente. El Vicepresidente es elegido por los miembros de ambas Cámaras, y su función es la de actuar como presidente de la Cámara alta. Caso de fallecimiento, dimisión o remoción del Presidente hará sus veces el Vicepresidente mientras se nombra un nuevo Presidente, lo que deberá de hacerse a un término de seis meses.

El Presidente nombra al primer Ministro y éste elige a los demás, todos los cuales conservan el cargo a voluntad del Presidente. Ningún Ministro puede permanecer en su cargo más de seis meses si no es miembro del Parlamento, ante cuya Cámara baja es colectivamente responsable el Gabinete. La Constitución no prevé explícitamente que el Presidente haya de gobernar conforme al consejo del Gabinete, pero necesariamente habrá de ocurrir así mientras éste se encuentre apoyado por la mayoría de la Cámara baja del Parlamento. Cuando así no suceda, el Presidente puede o bien dar el cese a los ministros y nombrar un nuevo primer Ministro capaz de formar un gobierno estable, o disolver la Cámara baja. La situación constitucional se asemeja a la de otras

partes de la «Commonwealth», en épocas normales, cuando el Gabinete goza del apoyo del Parlamento, el Presidente poco más puede hacer que aconsejar y prevenir. La Constitución dispone que el Presidente ha de estar continuamente informado de las decisiones del Gabinete y aquel puede exigir que el Gabinete en pleno haya de deliberar sobre una decisión ministerial. El Presidente está facultado por la Constitución para exponer sus propias opiniones ante el Parlamento. De surgir una situación en la que no haya un partido con mayoría parlamentaria, el Presidente goza entonces de un amplio arbitrio para manejar la situación, si bien se confía en que lo empleará con el objeto de restablecer la estabilidad del Gobierno parlamentario.

La Cámara alta del Parlamento, el Consejo de los Estados, está constituida por doce miembros nombrados por el Presidente y no más de otros doscientos treinta y ocho repartidos entre los Estados en proporción aproximada a su población, y elegidos mediante representación proporcional por los miembros electos de las Asambleas legislativas de los Estados. El Consejo de los Estados no está sujeto a disolución, pero una tercera parte de sus miembros cesa cada dos años. La Cámara baja, la Cámara popular, está integrada por no más de quinientos miembros elegidos por los ciudadanos con veintiún años cumplidos en sufragio directo por distritos territoriales, delimitados de tal modo que no elijan más de un miembro por cada medio millón de habitantes y que la correlación entre miembros y población sea lo más idéntica posible en toda la India. La duración de su mandato es de cinco años salvo el caso de disolución anterior. El Presidente convoca el Parlamento y suspende sus sesiones y disuelve también la Cámara popular. Entre cada sesión no pueden transcurrir más de seis meses.

Todas las proposiciones de ley referente a impuestos, a gastos y a emisión de empréstitos tienen que emanar del gobierno, y las leyes conducentes al cumplimiento de ello han de aprobarse solamente en la Cámara baja, no pudiendo la Cámara alta más que hacer recomendaciones sobre la legislación económica, las cuales no está la baja obligada a aceptar. Lo restante materia legislativa puede ser presentada en cualquiera de las dos Cámaras pero tiene que ser aprobada por ambas. En caso de desacuerdo entre ellas, éste ha de ser resuelto en una sesión conjunta de ambas Cámaras.

El modelo anteriormente descrito, de los poderes ejecutivo y

legislativo de la Unión, es el generalmente seguido en las disposiciones referentes a las Constituciones de los Estados, así que sólo se indicará aquí aquello en que difieren. Los gobernadores de los Estados son nombrados por el Presidente, por un término normalmente de cinco años y conservan el cargo a voluntad de aquél. Cada Estado tiene su Gabinete con un Ministro-Presidente, nombrado por el Gobernador, y los demás ministros elegidos por el primero, quienes se mantienen en el cargo a voluntad del Gobernador y son responsables ante la Cámara baja, o en su caso la única, del cuerpo legislativo.

Ocho de los Estados tienen un cuerpo legislativo bicameral cuya Cámara alta se llama Consejo legislativo. La Cámara baja, y en los Estados unicamerales la única, se llama Asamblea legislativa. Un tercio de los miembros de los Consejos legislativos los eligen los miembros de la Asamblea legislativa, otro tercio las municipalidades y otras juntas de régimen local, una doceava parte los graduados universitarios, otra doceava parte los profesores de las escuelas secundarias y de las universidades, y los restantes los nombra el Gobernador. Todas las elecciones para el Consejo legislativo se celebra por el sistema de representación proporcional. El número total de miembros de cada Consejo legislativo no puede exceder de la cuarta parte del de los que integran la respectiva Asamblea legislativa. a quienes eligen los ciudadanos de veintiún años cumplidos en distritos territoriales de tal modo delimitados, que no haya más de un miembro por cada setenta y cinco mil personas.

La preparación de las listas electorales y la dirección de las elecciones corren a cargo de una comisión electoral independiente. Las restricciones de las facultades de los Consejos legislativos con referencia a los asuntos hacendísticos son similares a las impuestas al Consejo de Estados. Con respecto a la legislación no concernientes a la Hacienda, caso de que no apruebe por el Consejo legislativo un proyecto de ley ya aprobado anteriormente por la Asamblea legislativa sin proponer enmiendas a lo acordado por la Asamblea dentro de tres meses, no se recurre a una sesión conjunta como sucede necesariamente en el Parlamento para solucionar el desacuerdo. La Asamblea legislativa puede aprobar el proyecto de nuevo, y si el Consejo deja de aprobarlo en el plazo de un mes, se le considera aprobado por ambas cámaras.

Los proyectos de ley del Parlamento y de los Estados han de

presentarse a aprobación antes de que termine el período legislativo. El Gobernador puede vetar el proyecto, aprobarlo, o si no se refiere a materias de Hacienda, devolverlo al cuerpo legislativo para nueva deliberación. El Gobernador puede también reservar el proyecto de ley del Estado para su consideración por el Presidente de la Unión y algunas clases de proyectos de ley tienen que quedar reservados en esa forma; entre éstos están incluidos los proyectos tendentes a socavar la situación constitucional de la Cámara alta, los referentes a la expropiación de propiedades privadas para fines públicos y los que atañen a materias de la lista concurrente con disposiciones antagónicas al poder central.

Cuando el Parlamento o el Cuerpo legislativo de un Estado no están constituidos en sesión, el Presidente o el Gobernador respectivo pueden legislar mediante ordenanzas. Las ordenanzas promulgadas por el Presidente están sometidas a las mismas restricciones impuestas al Parlamento en su labor legislativa, y las ordenanzas de los Estados están sujetas a declaraciones de inobservancia por parte de un tribunal por las mismas razones que una ley del Cuerpo legislativo de un Estado. Toda ordenanza ha de ser sometida al Cuerpo legislativo correspondiente lo más pronto posible, y en todo caso, dejará de tener efecto seis semanas después de reunirse el Cuerpo legislativo, salvo que éste la desaproebe antes, en cuyo momento quedará sin vigor.

La Constitución no dispone nada respecto al poder judicial. Sujeto éste antes del Acta de 1935, a un restringido derecho de apelación para ante la comisión judicial del Consejo privado de Londres, la judicatura en cada provincia importante estaba integrada en una jerarquía de tribunales con un Tribunal superior en su cumbre. El Acta de 1935 impuso un Tribunal federal principalmente para conocer de cuestiones constitucionales. Después de la independencia, la jurisdicción del Consejo privado se transfirió al Tribunal federal, que comenzó a actuar como Tribunal Supremo bajo la nueva constitución. Este está integrado por siete magistrados, nombrados por el Presidente de la Unión, tras consulta a los magistrados del Supremo y de los tribunales superiores. Los candidatos han de ser juristas distinguidos o haber servido cinco años como magistrados o diez años como abogado en un Tribunal superior. Los magistrados pueden ejercer su función hasta cumplir la edad de sesenta y cinco años, no pueden ser removidos a no ser por incapacidad o mala conducta y con acuerdo conforme

de ambas cámaras del Parlamento adoptado por los dos tercios de votos presentes. Sus privilegios y emolumentos no pueden modificarse en perjuicio suyo mientras ejerzan sus cargos. No pueden ejercer la abogacía hasta tanto no se retiren.

La competencia primordial del Tribunal Supremo está limitada a los conflictos entre la Unión y los Estados, o entre éstos mismos; los conflictos entre la Unión o un Estado, por una parte, y un individuo particular, por otra, están sometidos al tribunal que habría de ser competente si el conflicto se hubiera promovido entre particulares. El Tribunal Supremo conoce en apelación de los asuntos procedentes de un Tribunal superior que impliquen una cuestión esencial de Derecho constitucional. Se concede un recurso de apelación en los procesos civiles que se ven ante un Tribunal superior, si a la iniciación del proceso y en el momento de apelar la cuantía de la causa es de 20.000 rupias o más, siempre que, de haber confirmado la sentencia del inferior el Tribunal superior, éste certifique que el proceso implica una cuestión jurídica esencial. El Tribunal Supremo, por lo demás, puede conceder la facultad especial de apelar para ante un tribunal distinto que el constituido conforme al Derecho referente a las fuerzas armadas. También tiene el Tribunal Supremo una jurisdicción consultiva sobre cualquier cuestión que le someta el Presidente. Semejante jurisdicción fué condenada en Inglaterra y en América como carente del contraste con la realidad que existe en el procedimiento contencioso, como conducente a la obtención inadecuada de resoluciones ya meditadas, y como contradictoria del principio de separación de poderes, en cuanto que compele al judicial a compartir la responsabilidad de la política del ejecutivo; pero esa jurisdicción ha servido a un propósito útil en la India y en el Pakistán y los horribles resultados profetizados aún no se han materializado. El Tribunal Supremo puede declinar el ejercicio de esa jurisdicción.

Cada Estado tiene un Tribunal Superior, cuyos magistrados los nombra el Presidente de la Unión previa consulta con el del Tribunal Supremo de la India, el Gobernador del Estado y el Presidente del Tribunal Superior del Estado. Los candidatos han de haber ejercido cargo judicial en la India durante diez años o la abogacía durante ese tiempo ante un Tribunal Superior. Desempeña el cargo hasta los sesenta años y sólo pueden ser removidos por las mismas causas y del mismo modo que los del Tribunal

Supremo, cuyas mismas inmunidades gozan, estando sujetos a las mismas restricciones hasta su retiro.

Las facultades de la mayor parte de los Tribunales Superiores dependen de los títulos de su establecimiento o de los estatutos ya en vigor con anterioridad a la Constitución. Todos ellos conocen en apelación de toda clase de asuntos más sólo los establecidos en puerto de mar ejercen jurisdicción civil y criminal ordinaria. La Constitución les atribuye facultades de inspección y dirección sobre los demás tribunales y juzgados enclavados en su jurisdicción que no sean los de jurisdicción de guerra, lo cual abarca, no sólo la facultad de dictar órdenes administrativas, prescribir formalidades y exigir la práctica de diligencias, sino también la de reclamar las actuaciones, intervenir con órdenes, anular actuaciones o dar instrucciones para su continuación aun a falta de disposiciones estatutarias. Los Tribunales Superiores pueden privar a un tribunal subordinado de conocer de asuntos que impliquen una cuestión constitucional, que ambos intervengan en todo el asunto, o resolver la cuestión constitucional y devolver al inferior el asunto para su posterior resolución. Los Tribunales Superiores gozan con el Tribunal Supremo de la facultad de dictar mandamientos de *habeas corpus* (para averiguar acerca de la privación de libertad personal), *Mandamus* (para examinar la validez de los actos del ejecutivo), de prohibición, *certiorari* (para examinar la validez de actuaciones de naturaleza judicial), y *quo warranto* (para averiguar la validez de un nombramiento para un cargo público), con el fin de proteger los derechos fundamentales, pero los Tribunales Superiores pueden también usar, además, esos mandamientos «para cualquier otro fin». Una interpretación amplia de esa disposición constitucional podría acabar en la eliminación virtual de la mayor parte de otras formas de procedimiento. Cuando se trate de la lesión de un derecho fundamental, el peticionario tiene derecho a ser oído en el procedimiento, pero, de no ser ese el caso, el Tribunal negará su competencia, salvo que el peticionario sea capaz de demostrar que hay lesión de un derecho otorgado por la ley, que se halla en riesgo de sufrir una manifiesta injusticia y que no hay alternativa adecuada para obtener remedio.

El Acta de reorganización de los Estados de 1958 los dividió en cinco zonas, cada una con un Consejo de zona integrado por un Ministro de la Unión y ministros de los Estados de la zona, para deliberar sobre asuntos de interés común e informar de sus deci-



siones a los Gobiernos de la Unión y de los Estados. Se disponen también sesiones conjuntas de los Consejos de zona para discutir asuntos que les conciernen en común. Tales Consejos sólo tienen facultades informativas y el llevar a efecto sus decisiones es asunto concerniente a los correspondientes Estados y Cuerpos legislativos, si bien puede darse por sentado la falta de verosimilitud de una hostilidad hacia los referidos Consejos.

En los últimos siete años la Constitución india ha funcionado notablemente bien. El pueblo indio parece haber aceptado con entusiasmo las urnas electorales, y las elecciones fueron llevadas a cabo con escrupulosa limpieza. Los Cuerpos legislativos han revisado y adicionado diligentemente todas las partes del Derecho escrito; el derecho de las personas de los hindús ha sido codificado y reformado tan extensamente que hubiera parecido imposible en 1947. Se hicieron notables progresos para alentar la industria y el comercio. La judicatura ha mantenido su independencia y hecho una admirable labor interpretativa de la Constitución. Pero una Constitución como la de la India está basada en el supuesto de la existencia de dos partidos de acuerdo en mantenerla y de que cada uno, aunque esté fuera del poder, está capacitado para formar un estable gobierno turnante. También supone que un Gabinete ha de consistir en un equipo no integrado por un primer actor y un coro, sino que el primer Ministro o Jefe del Gobierno ha de ser un *primus inter pares*. Hasta la independencia, el partido del Congreso ha monopolizado políticamente el poder y únicamente los comunistas parecen estar en condiciones de constituir una efectiva oposición organizada. Acaban de celebrarse nuevas elecciones y su resultado parece indicar nuevas tendencias aún no perceptibles. La autoridad personal de Mr. Nehru hace difícil imaginar las consecuencias de su salida de la escena política y quizá sólo ello haga posible apreciar la sabiduría de los Padres fundadores indios al elaborar una Constitución del tipo que acabamos de describir.

ALAN GLEDHILL

