

## CAPÍTULO XVI.

## Atribuciones del Congreso.

Vamos á estudiar aquí los poderes de que el Congreso está investido *the powers in Congress*, segun la expresion norteamericana, esto es, los poderes delegados al Congreso. Este carácter de poderes delegados tiene algo de extraño para los franceses que consideran siempre las Cámaras como representantes de la nacion y reuniendo por consecuencia en su seno todos los derechos.

Esta enumeracion de poderes delegados, si así fuera, no estaria más en su lugar que lo está en Francia.

El Parlamento inglés se compone del rey, de la Cámara de los Lores y de la Cámara de los Comunes. Pero una vez puestos de acuerdo estos tres poderes y no teniendo el poder legislativo más que una voluntad, el Parlamento puede hacerlo todo excepto la única cosa que parece imposible á los ingleses: hacer de una mujer un hombre ó de un hombre una mujer.

Esto no quiere decir que en Inglaterra el Parlamento ejerza un poder absoluto. No: como el Senado romano, está obligado por el respeto de los precedentes, cuya fuerza no conocen los franceses desde hace cien años. En Francia se vive bajo el imperio de la revolucion y se han visto cambiar tantos gobiernos que no se tiene ningun respeto al pasado. Nuestros padres no tenian este espíritu; hasta el siglo XV se vé que se hacia jurar á los príncipes y á los reyes el respeto á las antiguas costumbres. Hasta la revolucion francesa se vé que el Parlamento alega las leyes fundamentales de la monarquía francesa, leyes mal definidas, pero que nuestros mismos reyes se reconocian en la *dichosa imposibilidad* de cambiar.

La dignidad real es absoluta de hecho pero no lo es de derecho.

Lo mismo sucede en Inglaterra. El Parlamento puede hacer muchas cosas; pero pareceria enorme que obrase contra lo que han hecho sus antecesores en favor de la libertad. Esta barrera existia en Roma, y casi en el mismo sentido. La expresion *mores majorum* no quiere decir otra cosa que precedentes. Hasta el momento en que la democracia triunfó en la república romana, el Senado, los tribunos no podian hacer nada contra los precedentes. Solo el imperio se sobrepuso á las leyes, y eso por una idea que responde á las de los franceses. El emperador, representando el pueblo, se proclamaba absoluto como la nacion misma, cuyos derechos todos absorbía en sí mismo.

En Inglaterra, los precedentes son muy poderosos. Además está la opinion que sostiene al Parlamento en el respeto de la nacion; por consiguiente, si bien hay en él una omnipotencia legislativa no existe mas que en el estado teórico. Esta omnipotencia existe en Francia y desgraciadamente de hecho; ha existido desde los primeros dias de 1789 y tanto más cuanto que, estando en plena revolucion, la Asamblea constituyente creía francamente que, ella era el pueblo francés.

Esta omnipotencia asustó cuando llegó el momento de perderla y la misma Asamblea constituyente pensó que era preciso sujetar á sucesores que no aceptan nunca la herencia más que á beneficio de inventario, y se hicieron declaraciones de derechos que han sido célebres. Nosotros las respetamos; más que respetarlas, las adoramos, no las discutimos. Se proclamaron los principios de 89, que son verdades excelentes, la enumeracion de todas las libertades que amó la Francia y que ama todavía. Se decidió que ante estos principios el poder legislativo debería detenerse porque aquellos derechos eran superiores é inviolables; pero desgraciadamente estos derechos han estado siempre como una letra muerta á la cabeza de nuestras constituciones, de tal manera que se ha podido preguntar si no valdria más suprimir el magnífico frontispicio que anuncia un Dios que no está en el templo.

En el Norte América no sucede así.

Los norte americanos estaban habituados á esos precedentes que garantizan ciertas libertades contra la invasion del poder legislativo. Solamente que en tanto que Inglaterra descansaba en sus tradiciones, los norte-americanos inscribieron estos derechos en su Constitucion y los pusieron bajo la salvaguardia del poder judicial;

esto es lo que veremos cuando hablemos del poder judicial y de las enmiendas anejas á la Constitucion.

Lo que contribuyó sobre todo á esa competencia norte americana, lo que hizo que no se concedieran al Congreso más que poderes muy limitados, fué la division de los Estados. Los Estados estaban muy celosos de sus derechos y les parecia natural no delegar más que ciertos poderes. Por la primera vez acaso, se vió en la historia el fenómeno de un poder legislativo que representa el país cuando se le considera bajo el punto de vista de la direccion suprema, que dicta medidas generales de gobierno, pero que ni es el país mismo ni lo puede todo. Este es uno de los grandes descubrimientos que debemos al Norte-América, descubrimiento que hasta el presente la ciencia política ha dejado á un lado, pero que es en nuestra opinion una de las grandes verdades que se han hallado en nuestros dias y que más influencia deben tener en el porvenir. Al gobierno como al cuerpo legislativo no le toca ejercer más que poderes delegados.

En Francia se proclama muy allá la soberanía del pueblo, le ejerce una vez cada seis años en los comicios electorales; pero á la mañana siguiente esta soberanía pasa á otras manos que pueden hacer cualquiera otra cosa que la que quieran los mandantes. En el Norte-América esta soberanía no se eclipsa nunca; no solamente no abdica nunca el pueblo, sino que no delega en el Congreso más que ciertos poderes de legislacion estrictamente definidos y que el Congreso ejerce en nombre de la nacion. Hay pues, dos cuerpos vivos: por una parte el Congreso, por otra la nacion, el mandatario y el mandante. Esto es lo que dá gran interés al estudio de la constitucion norteamericana; que nos enseña cuáles son los poderes que un pueblo no puede ejercer por sí mismo y cuáles los que debe retener en sus manos.

El primero de los poderes que un pueblo no puede ejercer por sí mismo es el poder financiero.

«El Congreso, se dice en la Constitucion, tendrá el poder de establecer y levantar impuestos y derechos indirectos ó *excesivos* para pagar las deudas y atender á la defensa comun y al bienestar general de los Estados Unidos; pero todo impuesto indirecto deberá ser uniforme en todos los Estados Unidos. El Congreso tendrá el derecho de tomar préstamos de diaero sobre el crédito de los Estados Unidos <sup>1</sup>.»

<sup>1</sup> *Constitucion*, vers. sec. VIII, cl. 1 y 2.

Este poder no es empero absoluto: se autoriza al Congreso á hacer empréstitos de dinero ó á establecer impuestos; pero el Congreso no tiene el derecho de poner contribuciones más que para pagar las deudas, para atender á la defensa comun ó al bienestar general. Así es que si mañana quisiera el Congreso hacer un gasto considerable en favor de una ciudad de los Estados Unidos, seria imposible que pudiera levantar un impuesto en la nacion. La misma cuestion se presenta para los caminos; el Congreso tiene el derecho de abrir caminos postales; pero ¿le será permitido abrir caminos para facilitar las comunicaciones de un Estado á otro? Constantemente ha existido lucha entre las cámaras que querian abrir caminos, importantes desde el Ohio al Mississipi y los presidentes como Jackson que han declarado siempre que este gasto no era de interés general. Entrar en esta via peligrosa de mejoras particulares era despojar á los Estados particulares de su soberanía, y hasta se ha discutido mucho tiempo sobre si el Congreso podia ó no votar una tarifa que favoreciese la industria de ciertos Estados; no le es permitido, se decia, establecer derechos que son aduanas protectoras más que una manera de recibir dinero. Los norteamericanos han prescindido por completo del sistema protector, y este ha sido uno de los gérmenes de discordia que han surgido entre el Sud y el Norte. Se han querido poner impuestos que no estaban hechos para el bien general, sino para proteger las manufacturas, y nosotros creemos que en el espíritu de la Constitucion, los que no querian que se pusieran derechos protectores tenian razon. Tres puntos hay sobre los que no es posible dudar: *pagar las deudas, atender á la defensa comun y al bienestar general.*

¿Qué impuestos se pueden establecer? la Constitucion lo dice: tasas ó impuestos directos, derechos ó impuestos directos.

El impuesto directo debe ser proporcionado á la poblacion electoral. Si el impuesto es indirecto es necesario que sea uniforme en todos los Estados Unidos. No se permite imponer en un Estado una tasa que no exista en otro. Por ejemplo, si el Congreso estableciera un impuesto sobre los coches, no le seria permitido decidir que en tal Estado más rico ó más pobre se pagaria más ó menos; es necesario que haya igualdad absoluta, con el objeto de evitar los celos de los Estados.

Hé aquí las dos clases de impuestos que el Congreso tiene el derecho de establecer, y sabido es que en estas dos clases se comprende todo lo que la imaginacion de los hombres puede inventar

en semejante caso. Todavía no se han hallado impuestos intermediarios entre los directos y los indirectos. Pero si el Congreso no queda entorpecido en su marcha, tampoco puede establecer un impuesto más que para atender á un gasto federal; su derecho no es absoluto.

Por efecto del mismo principio de igualdad está vedado al Congreso imponer derechos sobre la exportacion de un Estado á otro, privilegiar un puerto á espensas de otro, obligar á los buques de un Estado á arribar ó pagar derechos en el puerto de otro Estado <sup>1</sup>. Todas estas malas prácticas de la antigua economía política están sábiamente condenadas por la Constitucion.

Pero no bastaba dar derechos al Congreso; era necesario impedir que los Estados se reservasen sus antiguos derechos de soberanía, y un artículo de la Constitucion decide que, ningun Estado podrá imponer ninguna tasa sin el consentimiento del Congreso, ni por la importacion ni la exportacion, y que si los Estados perciben derechos por la inspeccion, estarán obligados á unirlos al tesoro de los Estados Unidos <sup>2</sup>. Esta cuestion de la inspeccion es muy interesante. En los Estados Unidos existe una inspeccion que tambien deberá existir entre nosotros. Desde el momento en que los Estados Unidos comenzaron á exportar se comprendió que el interés del comercio estaba en poder entregar á la exportacion mercancías que tuvieran, por decirlo así, el valor de la moneda. Así, por ejemplo, si uno está seguro de que compra tal cantidad de harina y que el barril de harina contiene tal cantidad, si el Estado puede asegurarme que esto es así, puedo comprar con los ojos cerrados los barriles de aquel país. El Norte América, pues, ha establecido una inspeccion que verifica en cada barril de harina, bajo el punto de vista de cantidad y calidad, y fija su número de tal manera que éstos barriles pueden correr el mundo entero. El valor es cierto y ninguno teme ser engañado.

No es necesario insistir mucho para comprender cuánto vendria en Francia este sistema. En otros tiempos Burdeos hacia comercio de harinas con las Antillas; pero en el dia ha decaido este comercio y, segun se dice, la causa ha sido la mala fé de los expedidores. En el dia se falsifican los vinos con la misma impunidad, y el comercio de vinos tiene algo de aleatorio. Si hubiera una inspeccion y una marca, seria un comercio tan seguro como el de

<sup>1</sup> *Constitucion*, sec. IX, cl. 5 y 6.

<sup>2</sup> *Id.* sec. X, cl. 1.

los lingotes de oro y plata. Esta garantía de la inspeccion ha sido una gran causa de prosperidad para el comercio de los Estados Unidos. Pero la Constitucion no ha querido que los Estados pudiesen servirse de la inspeccion para establecer derechos de importacion y exportacion, y cuando hay duda la justicia es quién decide.

En 1821 el Estado de Mariland estableció una patente para todo importador ó mercader en grande escala de artículos importados y se le acusó ante el tribunal federal, que declaró que aquello era establecer indirectamente un derecho sobre la importacion y la exportacion, y se anuló la ley. En el Estado del Ohio, por el contrario, se puso un impuesto sobre los mercaderes, impuesto proporcional al capital; los perjudicados pretendian que esto era una manera indirecta de entorpecer la importacion y la exportacion; pero el tribunal federal declaró que este impuesto era regular, porque cada Estado tiene el derecho de levantar impuestos para sus súbditos como lo tenga por conveniente. Lo que el Estado no tiene el derecho de hacer es imponer tasas particulares que perjudiquen á la importacion ó la exportacion. Estos detalles convienen no desdeñarlos, porque las más veces la gran cuestion en los Estados Unidos es averiguar si el Congreso se sale ó nó de sus atribuciones, y estos celos de los Estados son los que impiden todo esceso de poder central, sostienen la independendencia de las provincias y la libertad de los ciudadanos.

Una última disposicion se ha tomado de los ingleses, que ha tomado en el Norte-América un carácter enteramente distinto; es esta la que decide que todo bill de hacienda debe tener su origen en la Cámara de los representantes. En Inglaterra este uso es muy antiguo. Desde el año 1678 los comunes de Inglaterra declararon que solo á ellos pertenecia el derecho de disponer del dinero del pueblo inglés y arreglar el impuesto sin que para nada interviniera en ello la Cámara de los lores, á la que no se reconocia ni aun el derecho de enmendar las leyes de hacienda, y últimamente ha tenido lugar tambien una discusion muy acalorada sobre este asunto.

La razon es muy sencilla: se reduce á que solo los comunes, esto es, el pueblo pagan el impuesto; la Cámara de los lores, no siendo elegida por el pueblo, no puede votar por él. Pero en los Estados Unidos no existen las mismas razones; los senadores son tambien delegados del pueblo como los representantes, y la Constitucion reconoce á los senadores el derecho de enmendar los decretos de

hacienda; pero ha querido que los bills ó decretos de gastos sean presentados por primera vez á los diputados por la razon de que se presentan el número, garantía que no ofrece el Senado por su composicion particular; porque muy bien podia suceder que la mayoría de los miembros del Senado no representase más que la tercera parte de la nacion. Así es como una disposicion inglesa ha tomado en el Norte América una fisonomía tan diferente; lo que en Inglaterra tiene un carácter comunal y feudal, en los Estados Unidos no tiene en la Constitucion más que un carácter de buen orden.

La cuestion de los impuestos rara vez habia agitado á los Estados Unidos antes de ahora. Las aduanas daban tanto dinero y los gastos generales eran tan cortos que los impuestos directos habian casi desaparecido. En 1836 apenas figuraban en los estados de gastos. De 1833 á 1859 se vendieron por 682 millones de terrenos públicos, y en 1861 el Norte América ostentaba á los ojos de la vieja Europa una prosperidad asombrosa y una deuda pública que solo ascendía á 305 millones de francos. Era una de esas fortunas que en las ideas de los griegos irritan á los dioses, de la que la fatalidad se ha vengado cruelmente. En el dia se hallan á 300 millones de distancia de esa deuda. Las cosas han cambiado, y nos parece que tardarán mucho tiempo en volver á tan lisonjero estado; el presupuesto de gastos de 1861 es de 427 millones y en 1863 se ha elevado á 4,480 millones, y aun sin contar los presupuestos rectificativos, que en general aumentan los gastos y disminuyen los ingresos. En cuanto á la deuda en 1863 habia ascendido á 6,000 millones <sup>1</sup>. Hé aquí lo que cuesta la reparacion de una antigua injusticia.

Ha sido preciso buscar medios para subvenir á tan enormes gastos. Se ha emitido papel y más papel, y hé aquí una de las necesidades más espantosas del porvenir. Se ha tratado de allegar recursos para pagar el interés de esta deuda y se han puesto por 180 millones de impuestos el año último. De estos 180 millones de impuestos, que ciertamente no son suficientes, una gran parte de ellos están pagados por la gente más enemiga de la esclavitud. (Nueva Inglaterra paga 40 millones y Nueva Jersey y Pensilvania 78 <sup>2</sup>); comprenden toda la variedad de tasas que se han podido imaginar. Cuando se ha querido repartir el impuesto del modo ménos gravoso posible, se ha visto á donde podia llegar nuestro siste-

<sup>1</sup> En el dia es de 15,000 millones.

<sup>2</sup> *National Almanach*, 1864, p. 188.

ma y no ha quedado duda entre los impuestos directos é indirectos. En el dia todo se encuentra en el Norte América: tan cargados están de los unos como de los otros; que tales son los frutos de la guerra civil. En esa lucha insensata ha desaparecido la prosperidad que hacia la admiracion y la alegría del mundo, y era el resultado del buen espíritu del pueblo que sabia vivir sin querellas interiores y sin ejércitos permanentes.

Despues del poder financiero viene el poder comercial. El poder comercial es preciso tomarle en el sentido más lato. Los norte americanos han tenido el buen espíritu de no mezclarse nunca en contiendas exteriores, y han comprendido la diplomacia en su sentido más pacífico. El poder comercial, que pertenece al Congreso, consiste en el derecho de hacer tratados de comercio, establecer tarifas, etc., etc. No es necesario recordar que la Constitucion se hizo para centralizar esta autoridad comercial ni que el último Estado que resistió fué el de New-York, que queria aprovechar la ventaja de su situacion. El Congreso, pues, tiene el derecho de arreglar el comercio en el interior, de Estado á Estado, y respecto del exterior tiene el derecho de hacer todos los tratados de comercio. Pero en los términos de la Constitucion el Presidente y el Senado son los únicos que pueden hacer los tratados. Luego se puede hacer un tratado de comercio con el extranjero sin consultar á la Cámara de los representantes. Peligroso seria que el Senado tuviera otro interés que el del país; pero es difícil suponerlo.

En cuanto al comercio y la navegacion propiamente dichos, el Congreso es el que arregla las pesquerías, las leyes de bordo para los marineros, las leyes de pilotaje, las cuarentenas, etc. Entiende igualmente en la construccion de faros y boyas, el establecimiento de puertos, la limpia de rios, etc., etc. En dos palabras, al Congreso pertenece la policia del mar y de las aguas <sup>1</sup>.

Tambien es el Congreso el encargado de hacer los reglamentos de comercio entre los Estados al objeto de evitar que ninguno de ellos establezca monopolios ni privilegios, y acerca de este punto hay un ejemplo interesante y curioso cual es el de Fulton. Sabido es que Fulton tiene fama de haber inventado el buque de vapor. Sin embargo, no es él quien le ha inventado, pero sí ha tenido el gran mérito de hacerle andar. Desde el año 1789, un inventor más antiguo, Fitt, habia obtenido de la legislatura del Massachussetts

<sup>1</sup> Shepprd. *Constitucion* pár. 233.

un privilegio para hacer marchar un barco de vapor por el Hudson, cuyo barco no marchó nunca <sup>1</sup>. Diez y ocho años más tarde, en 1807, Fulton y Roberto Livingston construyeron un buque que debia hacer cinco millas por hora, es decir, un poco menos de dos leguas, lo cual parecia magnífico. Este primer buque tenia una fuerza de veinticinco caballos y sus inventores obtuvieron un privilegio para establecerle en la línea de New-York á Albany, cuyo privilegio aprovecharon algunos años; pero se atacó este privilegio porque se decia: «El derecho de servirse de las aguas de un Estado pertenece á todos los ciudadanos de los Estados Unidos. A nadie se le puede impedir que venga con su buque á navegar en el Estado de New-York, ya venga de la Carolina ó de otra parte.» El pleito pasó al tribunal federal y se decidió contra Fulton, porque era uno de los casos previstos por la Constitucion y no se podia crear un monopolio en las aguas interiores de uno de los Estados de la Union.

Á este poder comercial se agrega naturalmente el poder de acuñar moneda, de arreglar su valor con el de las monedas extranjeras y establecer los tipos para los pesos y medidas.

El acuñar moneda ha sido siempre un privilegio de la soberanía y en un grande Estado ha sido siempre muy importante que haya una moneda única. La moneda de la Union se acuña, desde 1782 en Filadelfia, pero hay sucursales en particular en San Francisco <sup>2</sup>.

Este es el privilegio que el Congreso ha usado para tener una moneda de oro y plata como tiene, y en cuanto al arreglo de las monedas extranjeras, tambien lo ha hecho varias veces. Los franceses no usan de semejante derecho; no conocen más que la moneda francesa y abandonan á la casualidad lo que corresponde á las monedas extranjeras. Sin embargo, es muy enfadoso para los ingleses que van á Francia que sus guineas tengan el valor que quieren darlas los dueños de fonda. En un país que hace grandes negocios como los Estados Unidos, las monedas extranjeras y particularmente las de oro se admiten. Se hace una tarifa, y se reciben en todas las cajas, lo que es una gran ventaja. En el dia recibimos con gusto á todos los extranjeros y admitimos de buena gana todas las mercancías; pero hay una que todos tenemos gran interés en no alejarla de nuestro país, el dinero, ¿por qué, pues, no facilitarle la entrada?

<sup>1</sup> *Mer. Constitutional Jurisprudence*, pág. 246.

<sup>2</sup> *National Almanach*, 1864, p. 215.

En cuanto á los pesos y medidas, el Congreso, que tiene el derecho de establecer la unidad, no lo ha hecho nunca.

El espíritu de este artículo prohíbe á los Estados particulares el acuñar moneda, lo que en efecto seria reconocerles la soberanía, y además les está tambien prohibido el admitir billetes de crédito, ventaja que se reserva el Estado federal y que en 1787 era muy natural que lo hiciese así, porque se acababa de salir de la bancarrota. Durante la guerra se habian emitido por 1,750 millones de asignados en la primera revolucion. Una deuda de 1,750 millones para un país que tenia menos de tres millones de habitantes era un abismo, y en vista de esto se acordó que los Estados particulares no podrian hacer papel-moneda y que solamente la plata y el oro servirian para el pago. Se añadió, como suele hacerse siempre al momento de estar escarmentado por los asignados, que no obstante las cláusulas contrarias, solo se podria pagar en oro ó plata, cuya cláusula es bien inútil, puesto que desde el momento en que se establecen asignados se declara que á pesar de toda cláusula en contrario se puede pagar en papel.

La Constitucion establece igualmente que los Estados no pueden alterar nunca las obligaciones que resulten de un contrato. No se ha querido que un Estado particular pudiese debilitar las condiciones de un contrato, declarando por ejemplo, que los ciudadanos del Estado pueden abandonar el 20 p. 100 á sus acreedores ó no pagar hasta al cabo de un año. Á los particulares toca hacer libremente sus contratos, y en este asunto las corporaciones son consideradas como simples particulares. Existe un ejemplo célebre, el del colegio de Dartmouth, en New-Hampshire: el Estado nombró administradores encargados de modificar la antigua carta; la antigua administracion le puso un pleito y lo ganó. El poder federal declaró que un Estado particular no podia cambiar un contrato <sup>1</sup>.

Además hay ciertos derechos que se refieren al poder comercial: por ejemplo, las Postas. En los Estados Unidos los correos son federales, pertenecen al gobierno. En el siglo pasado los correos eran poca cosa en los Estados Unidos, los caminos eran escasos y todo el mundo viajaba á caballo. Se habian establecido los correos por los ingleses, pero hasta 1758 no valian nada. En 1753 los ingleses hallaron uno de esos hombres que saben sacar dinero de la tierra;

<sup>1</sup> Sheppard, *Constitucion*, § 354.