

LECCION XVI.

ATRIBUCIONES DEL CONGRESO.

SEÑORES:

Estudiaremos hoy los *poderes* de que se halla investido el Congreso, *the powers vested in Congress*, segun la expresion americana, ó sean los poderes delegados. Este carácter de *poderes delegados* es algo extraño para nosotros los franceses, habituados á considerar constantemente al legislativo como representante de la nacion, y por consiguiente dotado de todos los derechos.

En Inglaterra se considera del mismo modo al parlamento: este se compone del rey, de la Cámara de los Comunes y de la de los Lores. — Una vez de acuerdo esos tres poderes, y siendo una sola la voluntad del legislativo, el parlamento puede hacerlo todo, ménos cambiar los sexos.

No queremos decir con esto que el parlamento ejerza en Inglaterra poderes absolutos, no: como el Senado romano, tambien se halla ligado al respeto de los precedentes; fuerza que nosotros no conocemos de un siglo á esta parte. Nosotros vivimos bajo el imperio de la revolucion y hemos visto cambiar tantos gobiernos, que lo pasado no nos impone ningun respeto. Nuestros padres no pensaban así, y vemos que hasta el siglo XV se hacia jurar á los príncipes y á los reyes respetaran las antiguas costumbres. Hasta la revolucion, vemos al parlamento alegando las leyes fundamentales de la monarquía francesa, leyes mal definidas, pero reconocidas, sin embargo, por los mismos reyes,

colocados en la *feliz impotencia* de violarlas. El *realismo* era absoluto de hecho, no de derecho.

Lo mismo acontece en Inglaterra. El parlamento puede hacer muchas cosas; pero pareceria una cosa atentatoria que obrase contra lo hecho por sus antepasados en favor de la libertad. Esta barrera existia en Roma casi en el mismo sentido. La expresion *maiores majorum* no significa otra cosa sino los precedentes. El Senado y los tribunales no podian alterar los precedentes, hasta el momento del triunfo de la democracia en la República romana. Solo el imperio se sobrepuso á las leyes, y esto, movido por una idea que nosotros conocemos. El emperador, representante del pueblo, se proclamaba absoluto como la nacion misma cuyos derechos se apropiaba.

En Inglaterra los precedentes son omnipotentes. Existe ademas la opinion, que mantiene al parlamento en el respeto de la nacion; por consiguiente, si se halla en este país omnipotencia legislativa, es solo en teoría. Esta omnipotencia existe en Francia, desgraciadamente de hecho; la ha habido desde los primeros dias de 1789, tanto mas, cuanto que se vivia en plena revolucion, y que la asamblea constituyente creia de buena fé representar la voluntad del pueblo frances.

Sin embargo, esa omnipotencia no dejó de producir cierta alarma, y la misma asamblea constituyente pensó que era menester ligar á sus sucesores que no aceptan nunca herencias sino con beneficio de inventario: se hicieron, pues, declaraciones de derechos que han conquistado celebridad. Nosotros las respetamos; y cuando digo esto, quiero decir que las veneramos, sin discutir las por eso. Se tuvieron, pues, presentes los principios de 1789, que encierran verdades excelentes, el inventario de todas aquellas que la Francia ha amado y ama todavía. Se decidió que el poder legislativo debia detenerse ante estos principios, que eran derechos supremos é inviolables. Desgraciadamente estos derechos han quedado siempre como letra muerta en el preámbulo de nuestras Constituciones, á tal punto, que se ha llegado hasta preguntar si no seria mejor suprimir el magnífico frontispicio que anuncia el templo de un dios siempre ausente.

No sucede lo mismo en América. Este país se hallaba habituado á esos precedentes que garantizaban ciertas libertades: sin embargo, mientras que en Inglaterra todo descansaba sobre la tradicion, los

americanos inscribieron esos derechos en su Constitucion, y los colocaron bajo la égida del poder judicial, como lo veremos en la leccion inmediata al hablar de aquel. La division en Estados fué la causa inmediata de ese celo de la Constitucion americana, y lo que limitó las atribuciones del Congreso. Los Estados se preocupaban mucho de la conservacion de sus derechos, y encontraban muy natural el delegar solo ciertos poderes.—Por la primera vez, segun creo, se vió en la historia el fenómeno de un poder legislativo que representase al país, considerado bajo el aspecto de la direccion suprema de las medidas generales del gobierno; pero sin ser el país mismo y sin poder para hacerlo todo. Ved ahí uno de los grandes descubrimientos que debemos á la América, descubrimiento que ha dejado á un lado hasta nuestros dias la ciencia política, y que á mi ver es una de las mas importantes verdades políticas halladas en nuestra época y llamada á ejercer una poderosa accion sobre el porvenir.—El gobierno, lo mismo que el legislativo, ejercen *poderes delegados*.

En Francia proclamamos muy alto la soberanía del pueblo, la ejercitamos una vez cada seis años en los comicios electorales; pero al dia siguiente esa soberanía pasa á otras manos que pueden hacer todo lo contrario de lo que quieren los mandantes. En América, la soberanía del pueblo está presente siempre: el pueblo la conserva constantemente, sin mas que delegar al Congreso ciertos poderes legislativos estrictamente definidos, y que este ejercita en nombre de la nacion.

Existen, pues, dos poderes vivos; por un lado el Congreso, por el otro la nacion; mandatario y mandante. ¡Cuán interesante es el estudio de la Constitucion americana, que nos enseña cuáles son los poderes que el pueblo no puede ejercer por sí, y cuáles los que debe retener!

El primero de esos poderes que no puede ejercer el pueblo, es el financiero.

«El Congreso, dice la Constitucion, tendrá la atribucion de establecer y de recaudar los impuestos y derechos ó sisas, á efecto de pagar las deudas y proveer á la defensa comun y al bienestar general de los Estados-Unidos; pero los impuestos indirectos deberán ser uniformes en todos los Estados.—El Congreso tendrá derecho de contraer empréstitos sobre el crédito de los Estados-Unidos.»¹

¹ Seccion VIII de la Constitucion.

Este poder no es absoluto: el Congreso se halla facultado para contratar empréstitos ó establecer impuestos; pero no podrá crearlos sino con el objeto de pagar deudas, ó proveer á la defensa comun y al bienestar general. Así, pues, seria imposible que si el Congreso quisiese mañana hacer una erogacion considerable en beneficio de una ciudad de los Estados-Unidos, pudiese verificarla imponiendo contribuciones nacionales al efecto.

Igual cuestion ha surgido respecto á caminos: el Congreso tiene derecho para abrir caminos generales; pero ¿podrá hacerlo con el objeto de facilitar las comunicaciones entre los Estados? Constante ha sido la lucha entre las Cámaras, que querian abrir caminos importantes del Ohio al Mississippi, y los presidentes, como Jackson, que han declarado siempre no ser ese un gasto de interes general. Entrando en la vía peligrosa de las mejoras particulares, se arriesgaba despojar á los Estados de su soberanía. Tambien se ha discutido largamente para saber si el Congreso podia votar una tarifa que protegiese la industria de ciertos Estados: no le es dado, se decia, establecer derechos que son aduanas proteccionistas mas bien que un medio de percibir dinero. Desgraciadamente los americanos se han adherido al proteccionismo, y este es uno de los fermentos de discordia que figuran en la guerra actual. Se han querido establecer impuestos que no consultaban el bienestar general, sino la proteccion de las manufacturas, y segun yo creo, estando al espíritu de la Constitucion, los que rechazaban el sistema protector, tenian la razon de su parte. No hay mas que tres puntos fuera de controversia: *pagar las deudas, proveer á la defensa comun, y al bienestar general.*

¿Qué clase de impuestos son los que se pueden establecer? La Constitucion lo dice: contribuciones ó impuestos directos, derechos ó impuestos indirectos.

El impuesto directo debe ser proporcionado á la poblacion electoral.

Si el impuesto es indirecto, es menester que sea uniforme en todos los Estados.—No es permitido imponer en un Estado una contribucion que no exista en otro; por ejemplo, si el Congreso estableciese una contribucion sobre los carruajes, no le será permitido decidir que en tal Estado, mas rico ó mas pobre, se pagará segun tal ó cual ta-

rifa: la igualdad tiene que ser absoluta, para evitar los celos entre los Estados.

Los impuestos que puede establecer el Congreso, comprenden, como lo sabeis, cuanto la imaginacion humana ha ideado en la materia. Aun no se han encontrado impuestos intermediarios entre los directos y los indirectos. Pero si el Congreso goza de libertad en la eleccion, no puede sin embargo establecer impuestos sino para proveer á un gasto federal; el derecho es limitado.

Como consecuencia del mismo principio de igualdad, el Congreso no puede imponer derechos de exportacion de un Estado á otro; privilegiar un puerto en beneficio de otro, forzar á los buques de un Estado á recalar ó pagar derechos en el puerto de otro Estado. Estos son resabios de la vieja escuela económica condenada sensatamente por la Constitucion.

No bastaba conferir atribuciones al Congreso; era menester impedir que los Estados se reservasen sus antiguos derechos de soberanía. Un artículo de la Constitucion decide al efecto que los Estados no podrán, sin consentimiento del Congreso, establecer ninguna contribucion ni á la importacion ni á la exportacion, y que si perciben derechos de inspeccion se hallarán obligados á enterar su importe en la tesorería de los Estados-Unidos. Esta cuestion de la inspeccion es muy interesante, es una excelente institucion que debiéramos copiar nosotros. Desde el momento en que los Estados-Unidos comenzaron á exportar, comprendieron que estaba en el interes del comercio el poder entregar á la exportacion mercancías que tuviesen, por decirlo así, valor de moneda. Por ejemplo, si estoy seguro de comprar tal calidad de harina, y que el barril contiene tal cantidad, bajo la garantía del Estado, podré comprar á ojos cerrados todos los barriles de tal ó cual país. La América ha establecido de ese modo una inspeccion que verifica barril por barril de harina respecto á calidad y cantidad. Se le pone una marca y la mercancía puede correr el mundo entero, sin que nadie pueda engañarse en cuanto al valor y á la cantidad.

Comprendeis cuán ventajoso nos seria adoptar un sistema semejante. En otro tiempo Burdeos exportaba harina para las Antillas. Hoy no existe este comercio, y la razon consiste en la mala fé de los exportadores. Hoy se falsifican los vinos con la misma impunidad, lo

que hace aleatorio ese comercio. Si hubiese una inspeccion de marca, este comercio seria tan seguro como el de los lingotes de oro y plata. A la inspeccion es debida en gran parte la prosperidad del comercio de los Estados-Unidos. Pero la Constitucion no ha querido que los Estados pudiesen servirse de la inspeccion para establecer derechos de exportacion y de importacion; la justicia decidirá en caso de duda.

En 1821 el Estado de Maryland obligó á tomar una patente á los importadores ó vendedores por mayor de artículos importados. Se ocurrió á la Corte federal, y esta declaró que tal medida equivalia á establecer indirectamente un derecho sobre la importacion y sobre la exportacion, y anuló el derecho. En el Estado de Ohio por el contrario, se habia establecido un impuesto sobre los mercaderes, el cual era proporcionado al capital, y como los contribuyentes pretendieron que este era un medio indirecto de gravar la importacion y la exportacion, la Corte federal declaró que el impuesto era legal, porque cada Estado es dueño de establecer impuestos sobre los ciudadanos como lo crea conveniente. Lo que no puede hacer es imponer contribuciones particulares que afecten á la importacion ó á la exportacion.

Esta clase de cuestiones tiene mucha importancia, pues como lo veréis, las mas graves que se presentan en los Estados-Unidos consisten en saber si el Congreso no sale de su esfera.

Otra disposicion copiada de los ingleses, que ha tomado un carácter muy distinto en América, establece que todo proyecto de impuestos debe iniciarse en la Cámara de representantes. Semejante costumbre es muy antigua en Inglaterra: desde 1678 la Cámara de los Comunes declaró que solo á ella competia el derecho de disponer del dinero del pueblo inglés, de reglamentar el impuesto, y que la Cámara de los Lores no podia mezclarse en semejantes materias. No se reconoció á la última el derecho de introducir enmiendas en estos proyectos y recientemente ha tenido lugar una discusion muy animada á este respecto.

La razon es muy sencilla: los Comunes solos, es decir el pueblo, son los que pagan el impuesto; no siendo los Lores nombrados por el pueblo, no pueden votar por él. En los Estados-Unidos no existe paridad de razon: los senadores son tan delegados del pueblo como los representantes; así es que la Constitucion reconoce á los primeros el

derecho de introducir enmiendas en los proyectos de impuestos; pero ha querido que se inicien en la Cámara de representantes, por la razon que estos representan el número, al paso que el Senado por su composicion no ofrece iguales garantías, pues podria suceder muy bien que la mayoría de los miembros del Senado no representase mas que un tercio de la nacion. Ved aquí cómo una disposicion inglesa ha tomado en América una fisonomía totalmente distinta: lo que tiene un carácter comunal y feudal en Inglaterra, solo afecta uno de orden público en la Constitucion de los Estados-Unidos.

La cuestion de impuestos se habia agitado muy rara vez en los Estados-Unidos ántes de nuestros dias. Las aduanas producian tanto, que los impuestos directos habian desaparecido. En 1836 no figuran siquiera en el cálculo de recursos: de 1833 á 1839 se habia vendido por valor de 682 millones de tierras públicas. De este modo en 1861 la América podia mostrar al mundo su prosperidad y una deuda pública que no llega sino á 305 millones de francos. Esta fortuna era de aquellas que, segun los griegos, irritaban á los dioses. La fatalidad se ha vengado cruelmente de tal prosperidad: hoy nos encontramos bien léjos de esa deuda de 300 millones, que no se volverá á ver en mucho tiempo á mi juicio. Todo ha cambiado: el presupuesto de gastos, que en 1861 era de 427 millones, se ha elevado en 1863 á cuatro mil cuatrocientos ochenta millones, sin contar los presupuestos rectificativos, que por lo comun aumentan los gastos y disminuyen las entradas. En cuanto á la deuda, en 1863 habia ascendido á seis mil millones. Ved lo que cuesta la reparacion de una antigua injusticia. Ha sido menester crear recursos para hacer frente á gastos tan enormes. Se ha emitido papel, y las emisiones han aumentado. Hé aquí una de esas necesidades espantosas para el porvenir: para pagar la renta de esta deuda, el año pasado se han establecido contribuciones por valor de 180 millones.

Estos millones, que distan mucho de ser suficientes, y que en su mayor parte son pagados por los mas decididos enemigos de la esclavitud, comprenden todos los sistemas de impuesto imaginables. La Nueva-Inglaterra paga 40 millones, Nueva-Jersey, Nueva-York y Pensylvania reunidos, 78. Cuando se ha tratado de repartir el impuesto con la idea de hacerlo ménos oneroso, se ha encontrado nuestro sis-

téma fiscal, y no se ha temido entre imponerlo directo ó indirecto. Todo esto se encuentra hoy en América, como consecuencia de la guerra civil. Con esta lucha insensata desapareció aquella prosperidad que asombraba y regocijaba al mundo, porque era el resultado del buen espíritu que animaba á un pueblo que sabia vivir sin querellas internas y sin ejércitos permanentes.

Después del poder financiero, viene el comercial considerado en su mas amplia acepcion. Los americanos han tenido la sensatez de no mezclarse en las cuestiones exteriores, y por consiguiente comprenden la diplomacia en su sentido excelente, pacífico. El derecho de hacer tratados de comercio, de tarifas, &c., todo esto forma parte del poder comercial que corresponde al Congreso. Recordaréis que la Constitucion se hizo con el objeto de centralizar esta autoridad comercial, y que Nueva-York fué el último Estado que resistió á esta atribucion, por aprovecharse de las ventajas que le ofrecia su situacion. El Congreso, pues, tiene derecho de reglamentar el comercio interior, de Estado á Estado, y el exterior celebrando tratados de comercio. Pero segun los términos de la Constitucion, el presidente y el Senado hacen solos los tratados; así, estos pueden celebrarse inconsulta la Cámara de representantes. Seria peligroso que el Senado tuviese un interes diverso del del país; pero es difícil que tal cosa suceda.

En cuanto al comercio y á la navegacion, corresponde al Congreso arreglar las pesquerías, dictar las leyes para las tripulaciones de los buques, para el pilotaje, cuarentenas, &c. Tócale tambien establecer faros, puertos, en una palabra toda la policía de la mar y de las aguas. ¹

Al Congreso incumbe igualmente reglamentar el comercio interior entre los Estados, con el objeto de impedir que cada uno de estos pretenda formarse pequeños monopolios y privilegios: sobre el particular existe un ejemplo muy interesante y curioso, en el cual figura Fulton. Sabeis que este individuo tiene la fama de inventor de la navegacion por vapor; no fué él sin embargo, aunque tiene el mérito grande de haber hecho andar el primer buque. Desde 1789 un inventor mas antiguo, Fitch, habia obtenido de la legislatura de Massachusetts un privilegio para navegar el Hudson en un vapor que no navegó nunca. ²

¹ Sheppard. «Constitutionen,» párrafo 233.

² Duer. «Constitutional Jurisprudence,» página 246.

Diez y ocho años después, en 1807, Fulton y Robert Livingston pidieron un privilegio para establecer un vapor que debia andar cinco millas por hora, es decir, dos leguas escasas, cosa no vista en aquella época. Este primer buque tenia una fuerza de veinte caballos. Los peticionarios obtuvieron el privilegio para hacer la carrera de Nueva-York hasta Albany, haciendo este servicio durante algunos años; pero el privilegio fué disputado, pues, segun decian, el derecho de servirse de las aguas de un Estado pertenece á todos los ciudadanos de los Estados-Union. No se puede impedir á ciudadano alguno, agregaban, navegar en el Estado de Nueva-York, venga de donde viniese. El asunto fué llevado ante la Corte federal y decidido contra Fulton. El caso estaba previsto por la Constitucion; no se podia crear un monopolio en las aguas interiores de uno de los Estados de la Union.

A este poder comercial se halla unido, como es natural, el de acuñar moneda, el de reglamentar su valor y el de las monedas extranjeras, estableciendo el sistema de pesos y medidas.

Acuñar ha sido siempre un atributo de la soberanía; la uniformidad monetaria es cosa de extrema importancia para los pueblos.

En Filadelfia se acuña la moneda de la Union desde mucho tiempo atras; pero existen sucursales, especialmente en San Francisco. El Congreso ha usado de este privilegio con el objeto de tener una moneda propia de oro y de plata, y para fijar el valor de las monedas extranjeras. Nosotros no usamos de semejante derecho en Francia, solo reconocemos la moneda francesa y abandonamos al acaso la suerte de las monedas extranjeras. Sin embargo, no deja de ser doloroso á los ingleses que vienen á Francia, el ver que sus guineas valen lo que quieren dar por ellas los posaderos.

En países de gran comercio como los Estados-Union, las monedas extranjeras son admitidas, especialmente siendo de oro; y como hay una tarifa, se les recibe en todas las cajas, cosa sumamente ventajosa. Hoy nosotros recibimos con mucho gusto al extranjero ó á sus mercancías, excepto una, el dinero; ¿por qué no facilitarle entrada en el país?

En cuanto á la unidad de medidas, el Congreso no la ha reglamentado hasta ahora.

Se prohíbe á los Estados particulares la acuñacion de moneda. Efec-

tivamente, esto equivaldria á reconocerlos como soberanos. Les está prohibido tambien el emitir billetes de crédito: la Union se reserva dicha prerogativa, que en 1787 era muy natural acabando de atravesar una bancarota. Durante la guerra se habian emitido 1,750 millones de asignados, cuyo valor fué el mismo que tuvieron los nuestros en la primera revolucion. Una deuda de 1,750 millones era considerable para un país que contaba ménos de tres millones de habitantes, y no se quiso caer en un abismo igual al nuestro. Decidieron entónces que los Estados particulares no podrian sellar papel moneda, y que el oro y la plata serian el único medio de pago. Se agregó, como es costumbre hacerlo despues de las calamidades de los asignados, que no obstante cualquiera estipulacion en contrario, solo podrian hacerse pagos en plata ú oro; cláusula inútilísima, puesto que desde el momento que se establecen asignados, se declara que no obstante toda cláusula en contrario, podrá pagarse en papel.

La Constitucion establece igualmente que los Estados no podrán alterar nunca las obligaciones resultantes de un contrato. No se ha querido que un Estado particular pueda debilitar las obligaciones de los contratos, declarando, por ejemplo, que los ciudadanos del Estado podrán abandonar veinte por ciento á los acreedores, ó no pagar sino vencido un año. Los particulares tienen sobre esto entera libertad, pero solo ellos; las corporaciones son consideradas como persona particular. Hay sobre la materia un ejemplo célebre, el del Colegio de Darmouth en Nuevo-Hampshire: el Estado nombró administradores encargados de modificar los antiguos estatutos; la administracion cesante formó un pleito y lo ganó. El poder federal declaró que un Estado particular no podia cambiar un contrato.¹

Existen ademas ciertos derechos que se ligan al poder comercial, como, por ejemplo, el relativo á correos. En los Estados-Unidos el correo es nacional, el gobierno federal reglamenta todo lo que le concierne. El correo en el siglo pasado tenia muy reducidas dimensiones; pocos eran los caminos, los correos viajaban á caballo. La posta fué creacion inglesa, pero hasta 1753 no produjo nada. En 1753 los ingleses echaron mano de uno de esos individuos que tienen el don de hacer salir dinero de debajo de tierra: prometieron á Franklin que si

¹ Sheppard, *Constitution*, párrafo 354.

podia hacer producir al correo, le darian en premio las primeras seiscientas libras esterlinas que entrasen en la caja.

Franklin se consagró á este proyecto, como sabia hacerlo, sin engafiarse nunca, y algunos años despues, en 1774, el correo producía á la Inglaterra 75,000 francos de utilidad neta.

En aquella época los ingleses, que estaban furiosos contra Franklin, creyeron castigarlo destituyéndolo; desde ese momento la especulacion fué tan mala, que no produjo un ochavo.

Franklin fué encargado en 1775 de la direccion de correos, y desde esa fecha se ha convertido esta en la única administracion nacional en grande de los Estados-Unidos.

En 1863 existian 29,047 oficinas de correos con sus correspondientes directores, 550 de los cuales eran nombrados por el presidente, y 28,497 por el director general. Estos 550 directores nombrados por el presidente, representan con mucho la gran mayoría de funcionarios que nombra el ejecutivo; pero menester es decirlo, de muchos años atras hay quejas de que siempre existe cierto número de individuos, que manejan las elecciones con el objeto de obtener en cada nueva presidencia el despacho de administradores de correos, que da grande influencia en el país.

Efectivamente, no se percibe la necesidad de que estos cambien con las presidencias; y siempre es un grande inconveniente que cada presidente tenga de este modo cierto número de criaturas ligadas á su fortuna; pero fuera de este defecto de la posta americana, preciso es confesar que los ingleses, lo mismo que los americanos, han comprendido el papel del correo, mejor que nosotros que lo hemos inventado desde Luis XI.

Nosotros hemos visto siempre en el correo el interes fiscal; los ingleses ven en él la distribucion de las cartas, diarios y paquetes, como objeto principal. Para ellos, trasportar cartas es lo esencial, porque es facilitar las comunicaciones y multiplicar las transacciones. El beneficio de la posta no está en el producto de las cartas, sino en el número de los negocios que las cartas podrán producir. Lo que mas preocupa á los ingleses, es saber cómo podrá reducirse el porte y facilitar las comunicaciones. Ellos han hallado el medio de abaratar los correos, y cada año vemos que sus derechos disminuyen, de manera