

sino á los hombres de Estado, de un carácter elevado, conocidos por sus talentos, por su experiencia y por los servicios ya hechos; en fin, á hombres que hayan adquirido el favor y la confianza pública. Con el sistema admitido por la Constitución, la incapacidad puede ocultarse bajo las formas oficiales, y la ignorancia, abandonando los trabajos de la administración á agentes inferiores más inteligentes, pasar desapercibida. Siendo de otra manera, la nación estaría mejor servida, y el poder Ejecutivo mismo se apoyaría en fundamentos más liberales.

Tales son los motivos que han traído á muchos estadistas ilustrados á dudar, y aun á negar, la utilidad de esta incompatibilidad pronunciada por la Constitución, motivos tan verdaderos, que los más ardientes partidarios de ella se han visto obligados á admitirlos en parte, reconociendo la necesidad de dar al poder Ejecutivo el derecho de explicar ante el Congreso sus disposiciones. El ejemplo de la Gran Bretaña no ha prevalecido, y la restricción creada por nuestra Constitución, ha sido generalmente aprobada. En efecto, se ha atribuido á la ausencia de esta incompatibilidad, la formación de los partidos que dividen el parlamento inglés y sus disensiones. Algunos escritores han atribuido también á esta causa la influencia creciente de la Corona y la corrupción de la legislación. ¿Están justificadas por la historia estas disposiciones? Es esta una cuestión que ha sido juzgada diferentemente, y cuyo exámen no entra en el plan de este trabajo.

## CAPITULO XIV

### FORMACION Y SANCION DE LAS LEYES

La Cámara de diputados tiene el derecho de iniciativa en materia de impuestos.—Verdadera razón de este privilegio.—El Senado puede enmendar ó rechazar las leyes de impuestos.—Derecho de veto acordado al Presidente.—Utilidad de este derecho.—¿Cómo es ejercido?—¿Debe ser absoluto ó sometido á condiciones?—La Constitución consagra el segundo sistema.

La sección VII del artículo 1º contiene dos disposiciones importantes: 1ª el derecho de iniciar todo proyecto de ley para imponer contribuciones; 2ª la naturaleza y la extensión del derecho de *veto* que pertenece al Presidente.

Todos los proyectos de ley que establecen impuestos, deben iniciarse en la Cámara de representantes, pero el Senado puede proponer ó concurrir con enmiendas como en los demás proyectos de ley. Esta disposición, en lo que concierne á lo que propiamente se llama *Money Bills*, está tomada de la Cámara de los Comunes de la Gran Bretaña. Y este privilegio se basa en la razón de que, procediendo la renta del pueblo, sea el pueblo solo quien se imponga las contribuciones. A este respecto, Mr. Blakstone hace

observar, que seria sin réplica el razonamiento, si las contribuciones pesaran solo sobre las Comunes; pero una gran parte de la propiedad pertenece á los Lores, y esa propiedad paga tambien las contribuciones como el pueblo; este último, por consiguiente, no las soporta solo, y desde luego el motivo indicado en favor del privilegio no podria justificarse. La verdadera razon seria más bien esta: los Lores, formando una corporacion permanente y hereditaria, creada segun la voluntad del Rey, se suponen más expuestos á la influencia de la Corona y más accesibles á ella que los Comunes, cuerpo político elegido por tiempo determinado y por el pueblo. En este estado de cosas, ha parecido peligroso confiar á los Lores el derecho de decretar las contribuciones; basta que tengan el poder de rechazarlas, si creen que los impuestos han sido imprudentemente acordados por el pueblo.

Fácilmente se comprende, que no existe la razon con la misma fuerza en los Estados-Unidos para acordar á la Cámara de representantes el derecho exclusivo en materia de impuestos. Quizá es conveniente acordarle la iniciativa en esta materia, porque se piensa, con razon, que ella posee en más alto grado el conocimiento local, y que representa más directamente las opiniones y los sentimientos del pueblo; y como la Cámara de representantes está más particularmente bajo la dependencia de este último, es probable que ella ponga más atencion que una asamblea que emana de los Estados. Sin embargo, como los Senadores representan tambien el pueblo, y no tienen su cargo á título hereditario ó vitalicio, y sobre todo, como las contribuciones deben ser repartidas entre los Estados segun su poblacion y tienen ellos intereses distin-

tos con respecto á la naturaleza ó á la extension del impuesto, conviene igualmente dar al Senado el poder de cambiar ó de enmendar las leyes sobre contribuciones, como tiene el de rechazarlas. De esta manera se conserva la justa influencia de los Estados, y de otro modo podria suceder que los grandes Estados acordasen impuestos que gravaran demasiado los intereses comerciales, agrícolas ó manufactureros de los pequeños Estados, ó rompiesen el equilibrio que la Constitucion ha querido establecer en el poder y la influencia de cada uno.

Rehusar al Senado el derecho de modificar ó de enmendar las leyes sobre impuestos, habria sido hacer nacer embarazos insolubles, ó retardos sin fin, porque cuando la modificacion más simple habria bastado para hacer justa la ley, y hacerla aceptar por ambas Cámaras, el Senado se habria visto obligado á rechazarla en su conjunto.

La cláusula siguiente se relaciona con la facultad dada al Presidente para aprobar ó rechazar la ley. La utilidad de dar un derecho de *veto* al Presidente, no parece haber encontrado mucha oposicion en la Convencion. La discusion

1 Si se exceptúan las leyes relativas á los impuestos, ambas Cámaras tienen igualmente la iniciativa: cuando un proyecto de ley ha sido discutido y aprobado en una de ellas, se lleva inmediatamente á la otra Cámara. Si ésta propone enmiendas, el proyecto vuelve á la primera para obtener su asentimiento á las enmiendas hechas. Si hay desacuerdo, sea en cuanto al proyecto de ley original, sea sobre las enmiendas, se establece una conferencia sobre los puntos á discusion, y si alguna de las dos Cámaras no renuncia á su opinion, el proyecto de ley es rechazado. No es de uso reproducir un proyecto de ley sobre el mismo asunto en la misma sesion; pero esto no es sino una regla interior, y la Constitucion no ha prescrito nada á este respecto.

versó solamente sobre la cuestion de saber si el *veto* debía ser absoluto ó limitado; en este último caso qué mayoría de cada Cámara sería necesaria para hacer válida la ley; y en fin, el *veto* debía ser acordado al Presidente solo, ó se debía tener el asentimiento de alguna de las dos Cámaras.

Esta materia presenta, pues, dos puntos que examinar: primero, la utilidad de conferir esa facultad al Presidente; segundo, qué límite debía ponerle la legislación para impedir que se hiciera de él un uso perjudicial.

1.º.—El primer punto se presenta bajo dos aspectos: ¿el *veto* debe ser absoluto ó limitado? Un *veto* absoluto parece á primera vista el medio de defensa más natural del poder Ejecutivo; pero en un gobierno libre no es una arma bastante segura, ni aun bastante defensiva. En las ocasiones ordinarias, no se le empleará con bastante firmeza; en las ocasiones extraordinarias se podrá abusar de él. Por otra parte, la ausencia de un *veto* absoluto, tiende á debilitar el poder Ejecutivo; pero este inconveniente puede desaparecer ó contrabalancearse por medio de otras combinaciones, como en los casos en que el Senado concurre con el Presidente para hacer los tratados y para ratificar ciertos nombramientos. El Senado, siendo por su organización más fuerte que el Presidente, podría defender el derecho constitucional de éste, sin separarse completamente de sus propias funciones legislativas. Por otra parte,

1 A este respecto citaremos el ejemplo de Mr. Van Buren, quien nombrado Ministro en Londres por el Presidente Jackson en el intervalo de una sesión, no fué aprobado después por el Senado, y en consecuencia fué llamado á los Estados-Unidos.

el veto absoluto del poder Ejecutivo, tenderia á crear una influencia reaccionaria que fortificaria la independencia del Senado. En Inglaterra el Rey, como concurre á la formación de las leyes, goza de un veto absoluto; Mr. Blackstone considera este derecho como la parte más importante y aun la más indispensable de la prerogativa real para garantirla de las usurpaciones del poder legislativo. En la práctica, no se ha ejercido este derecho desde el año de 1692; circunstancia que no puede explicarse sino por una de estas dos razones: ó la influencia de la Corona ha impedido la adopción de medidas malas, ó este derecho se ha hecho tan odioso que se ha considerado no deberlo emplear sino en circunstancias extraordinarias. Es probable que ambos motivos hayan existido. A medida que la Cámara de los Comunes representa con más exactitud la opinión pública, ménos inclinada debe estar la Corona á aventurar su influencia desechando una medida agradable al pueblo. La Corona en este caso preferirá ponerse á la cabeza de los Comunes, guiarlos y moderarlos, más bien que resistirlos. Bajo el punto de vista práctico es cosa dudosa si un *veto* sometido á ciertas condiciones, no sería para la Corona una garantía más eficaz que el derecho absoluto; el cual, no incluyendo otras partes del poder legislativo, atraeria sobre sí solo la responsabilidad y la odiosidad de un rechazo. Por lo demás, el ejemplo de la Inglaterra no es una autoridad suficiente para la América; la organización entera de nuestro Gobierno es tan diferente, sus elementos se asemejan tan poco á los del Gobierno de la Gran Bretaña, que ningún argumento sacado de los usos de aquel país, podría ayudarnos á constituir convenientemente nuestro poder Ejecutivo.

Si las razones que han hecho acordar al Presidente un *veto* sometido á ciertas condiciones no son completamente evidentes, á lo ménos son satisfactorias. El poder legislativo tiene una tendencia natural á invadir los derechos y á absorber los poderes de las otras ramas del Gobierno. La limitacion entre los poderes, escrita solamente en la Constitucion, seria insuficiente para proteger al poder Ejecutivo que es el más débil. Se le debía, pues, dar una arma defensiva, y esta arma es el derecho de *veto*, sin el cual ese poder seria poco á poco despojado de su fuerza y reducido á no ser sino un vano título.

Además, el derecho de *veto* es importante contra la adopcion de medidas irreflexivas ó inoportunas. Es un freno saludable para la legislacion, calculado de modo que la preserve de los efectos de las facciones, de la precipitacion accidental y del espíritu de hostilidad. Se puede decir, es verdad: que no es presumible que un hombre solo posea más prudencia, mayor sabiduría y más experiencia que una asamblea entera. Tal objecion no tiene fuerza: en efecto, no se trata aquí de saber cuál de los dos poderes del Estado reúne en más alto grado estas cualidades, sino solamente si una asamblea legislativa no será arrastrada por la sed del poder, por el espíritu de faccion, por la influencia local, más fácilmente que el poder Ejecutivo, á consecuencia de la diferencia de sus obligaciones. No estando el Presidente sometido á las influencias que han obrado sobre el legislador, podrá examinar los actos de este último con moderacion é imparcialidad; podrá tambien corregir aquellos que hubieren sido falseados por la precipitacion ó por intenciones culpables; si su opinion no es

más sábia ó más elevada, será á lo ménos independiente; y sometida á una responsabilidad diferente de la legislatura. El Presidente representa la nacion en su conjunto; la asamblea legislativa al contrario, no representa sino partes distintas, y aun en ciertos casos algunos intereses locales solamente.

Se podrá objetar que el derecho de *veto*, aun sometido á condiciones, impedirá algunas veces la adopcion de una buena ley, pero este argumento tiene poco valor.—Primero, el derecho no puede ser ejercido eficazmente si las dos terceras partes de ambas Cámaras son favorables á la ley; si al contrario, estas dos terceras partes no le son favorables, no es tan fácil pretender que la ley era buena, y aun puede presumirse lo contrario.—Segundo, un gran peligro de los gobiernos libres es su exceso en legislar, su inconstancia, su continúa movilidad con respecto á las leyes que los rigen. Desechar una buena medida es mucho ménos perjudicial que la adopcion de una mala ó que una legislacion demasiado movable, y en la práctica no se puede temer ningun abuso de parte del Presidente. La fuerza y la influencia predominante de los cuerpos legislativos en los gobiernos libres, los riesgos á que se expone el poder Ejecutivo, luchando contra el poder legislativo, responden suficientemente que no se usará el derecho de *veto*, sino con una grande reserva, y que frecuentemente se podrá reprochar al poder una excesiva timidez. Ya hemos visto que el Rey de Inglaterra, á pesar de todas sus prerogativas, ha usado raramente de este derecho, y que más de un siglo ha trascurrido despues del último *veto*. Si pues un poder Ejecutivo real hereditario, vacila así en hacer uso de esta fa-

cultad, cuánto más no vacilará un Presidente de República elegido solamente por cuatro años.<sup>1</sup>

Otra ventaja todavía de someter á ciertas condiciones el derecho de *veto* es que, no constituye una repulsa absoluta, que pudiera excitar animosidades entre los poderes del Gobierno. Toma el carácter de una simple apelacion al Congreso mismo, una solicitud en revision de su propio juicio. Un Presidente que pudiera vacilar en usar del *veto* absoluto, no tendrá escrúpulo alguno en provocar un nuevo exámen sobre sus propias objeciones; y aun cuando sus observaciones no fuesen aprobadas, ellas tendrán la ventaja de haber llamado la atencion y la discusion de modo que resalten los fundamentos, la política y la sabiduría de las medidas adoptadas. El abuso de este poder restringido así, es decir, su empleo por pretextos frívolos, por exigencias de partido, ó por la vanagloria de un triunfo, solo podrian excitar el odio ó hacerle caer en el desprecio.

El segundo punto que hay que examinar es la limitacion del derecho de *veto*. Se propuso primero el concurso de los dos tercios de los miembros de cada Cámara. Despues se fijaron en las tres cuartas partes, y al fin se volvió al primer proyecto de los dos tercios. Los motivos que han hecho rechazar el número de tres cuartos, parecen haber sido que, este número no presentaba garantía bastante para el ejercicio eficaz del derecho. Miéntras mayor sea el número exigido para vencer el *veto* del poder Ejecuti-

<sup>1</sup> Se recuerda sin embargo que los Presidentes Jackson, Van Buren y Tyler han usado ampliamente de su derecho de *veto* en el asunto del Banco de los Estados-Unidos.

vo, más fácilmente puede ese poder, por medios extrañados y por su influencia secreta, impedir la reunion de aquel número. Aun admitiendo que no se recurra á esos medios, se puede todavía temer que en circunstancias políticas concernientes á los intereses locales, la autoridad ó la independencia de los Estados, ó una coalicion entre un pequeño número de Estados, haga abortar las mejores medidas. A estas razones es preciso agregar que, para separarse de la regla general que da á la mayoría el derecho de gobernar, es necesario que haya motivos graves é imperiosos, y la expresion de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, en favor de una medida, es la garantía más sábia y más segura que un pueblo pueda exigir de sus legisladores. Además, las leyes así adoptadas pueden ser derogadas en todo tiempo por la mayoría.

El Presidente podria eludir la limitacion fijada á su derecho, guardando silencio despues que se le ha comunicado la ley; y para evitar este abuso la Constitucion ordena que: "si no fuese devuelta por el Presidente dentro de diez días, exceptuando los domingos, despues de haberle sido presentada, el proyecto será ley, de la misma manera que si la hubiese firmado." Pero por otra parte, el Congreso podria, por un aplazamiento, nulificar el derecho del Presidente; y previendo este peligro la Constitucion agrega: "á ménos que el Congreso haya impedido su devolucion por la suspension de sus sesiones, en cuyo caso no será ley."

La cláusula que termina esta seccion establece que toda órden, resolucion ó voto, para el cual el concurso de ambas Cámaras fuese necesario (excepto en una cuestion

de aplazamiento), será presentado al Presidente, y se seguirá la misma marcha que con respecto á las demás leyes. Sin esta disposición, las Cámaras habrían empleado la forma de una orden ó de una resolución, en lugar de la de proyectos de ley, y de esta manera podrían en las partes más importantes de la legislación, impedir al Presidente el ejercicio de su derecho de exámen.

## CAPITULO XV

### PODERES DEL CONGRESO.—PODER PARA DECRETAR CONTRIBUCIONES.

Interpretacion de los términos de la Constitución.—El poder del Congreso en materia de contribuciones es ilimitado?—Distincion entre las contribuciones y los impuestos, derechos y sisas.—Naturaleza y extension del poder de establecer contribuciones.—El Gobierno puede establecer contribuciones para otro objeto que el de aumentar la renta?—Puede emplear el importe de las contribuciones en fomentar la industria?—Reparticion de las contribuciones.—Los Estados no pueden establecer ninguna contribucion sobre las exportaciones de un Estado á otro.—No pueden establecer ningun impuesto sobre las importaciones ni las exportaciones sin el consentimiento del Congreso.—El producto pertenece á la Union.—Leyes de inspeccion.—Cómo se concilian esta facultad que pertenece al Congreso con la de los Estados.

Hemos llegado en el curso de nuestro exámen á la seccion VIII del artículo 1º de la Constitución, que contiene una enumeracion de los principales poderes confiados al Congreso; esta importante materia reclamará largo tiempo nuestra atencion, tanto á causa de la variedad de asuntos que abraza, cuanto por las controversias y discusiones que ha suscitado. Esta parte de la Constitución ha sido en los tiempos pasados, es actualmente y en lo futuro será, probablemente, un campo amplísimo para las vic-