

consecuencia necesaria de la influencia de las leyes de la Union sobre todos los objetos á que se extiende el poder legislativo del Congreso.

Es por consecuencia de esta misma autoridad que el Congreso tiene el derecho de citar en justicia ante sus propios tribunales; este derecho no se encuentra positivamente enunciado en parte alguna de la Constitucion; pero resulta evidentemente por induccion, de las cláusulas relativas al poder judicial. El Congreso no solamente tiene el derecho de autorizar las gestiones en nombre de los Estados-Unidos, sino aun en el nombre del director general de postas ó en el de una persona real. Todos los poderes incidentes pertenecientes á la persona del soberano y relativos á la facultad de hacer tratados ó de ejercer acciones y apremios en tanto que no salgan de la órbita de los poderes del Gobierno, pertenecen á los Estados-Unidos como pertenecen á los demás soberanos. El derecho de hacer tratados y de gestionar en justicia, son poderes accesorios de la soberanía, y los Estados-Unidos siendo un cuerpo político, pueden en la esfera de los poderes constitucionales que les están confiados, ó por medio del departamento á que se relacionan esos poderes, concluir los contratos que no sean prohibidos por la ley, y proveer al ejercicio de estos poderes por medio de procesos y apremios judiciales.

Los poderes auxiliares y secundarios pertenecientes al Congreso, han sido ejercidos en un grandísimo número de casos. Pero el objeto de estas explicaciones es más bien señalar aquellos que han sido objeto de una discusion, que no los que hasta ahora no han sido atacados.

## CAPITULO XXIX

### PODERES IMPLICITOS DEL CONGRESO.—COMPRA DE TERRITORIO EXTRANJERO.—EMBARGO

Adquisicion de la Luisiana.—Cuestiones suscitadas con motivo de esta adquisicion.—¿El Congreso tiene el poder de aceptar y de pagar semejante adquisicion?—¿Tiene el poder de estipular la incorporacion de los habitantes á la Union?—Peligro de estos poderes para el mantenimiento de la Union.—Opinion de Jefferson á este respecto.—Embargo.—¿No es preciso distinguir el embargo temporal del embargo permanente?—¿El segundo no es la interrupcion de todo comercio y no está, por consecuencia, fuera del poder de reglamentar al comercio?—Leyes contra los tumultos y contra los extranjeros.

Los actos más importantes que hayan sido practicados por el Gobierno en virtud de los poderes implícitos y que pueden considerarse como la expresion más atrevida del sistema de interpretacion liberal, son: el embargo de 1807, la adquisicion de la Luisiana en 1803 y su admision en la Union como Estado. Es de observarse que estas medidas han sido propuestas, sostenidas y dirigidas por hombres conocidos como partidarios de una interpretacion limitada de la Constitucion.

*Adquisicion de la Luisiana.*—El tratado de 1803, contiene la cesion de este vasto territorio hecha por la Fran-

cia á los Estados-Unidos por la suma de once millones de dollars. En ese tratado se estipuló de parte de los Estados-Unidos, que los habitantes del territorio cedido serian incorporados en la Union, y que serian, segun los principios del derecho federal, admitidos al goce de todos los derechos, ventajas é inmunidades de los ciudadanos de los Estados-Unidos.

Es evidente que el tratado presentaba muchas cuestiones importantísimas, y cada una de ellas erizada de dificultades si se las hubiese examinado bajo el punto de vista de una interpretacion estricta. Primero, ¿los Estados-Unidos tenian el derecho de aceptar y de pagar la cesion? Segundo, en el caso en que lo hubieran tenido por la Constitucion, ¿podian estipular y efectuar la admision del nuevo territorio como Estado de la Union?

*Compra de territorios extranjeros.*—No se puede pretender que la adquisicion ó la cesion de un territorio extranjero entre en los poderes expresamente acordados por la Constitucion. Los autores de ella no han tenido en vista en parte alguna un poder semejante. Este poder seria por su naturaleza misma peligroso para la libertad, y en muchas ocasiones, susceptible de grandes abusos; hasta podria traer en su aplicacion la disolucion completa de la Union. Con este poder, el Congreso tendria el derecho de reunir al territorio de la Union otro territorio, cualquiera que fuesen su extension y su poder. Bajo el pretexto de una cesion, podriamos ser unidos nosotros mismos á un vecino ó á un rival más poderoso; podriamos ser envueltos en los intereses europeos y extranjeros y en contestaciones sin fin. Si el Congreso pudiese estipular la admision de otros Estados en la Union, la balan-

za de la Constitucion podria ser destruida y los antiguos Estados perderian su importancia. Seria ciertamente una cosa increíble que poder tan desmedido haya podido ser confiado al Gobierno nacional con el consentimiento del pueblo de los antiguos Estados.

Si tal estado de cosas existe, es ciertamente imprevisto y resulta de un derecho de soberanía que debia ser limitado, contra el cual no se ha precavido suficientemente. El ejemplo de la cesion de la Luisiana es una demostracion concluyente de la exactitud de esta opinion. Se ha admitido en la Union un territorio inmenso, igual si no superior á todos los Estados juntos en la época de la paz de 1783. Esta union deberá forzosamente y por el progreso natural de las cosas, cambiar del todo la balanza del poder en la Union y trasportar al Oeste los importantes atributos de la soberanía. Si es verdad, como generalmente se dice, que una de las graves objeciones contra la Constitucion consistia en que el territorio de los Estados-Unidos era demasiado extenso para admitir un poder central ó nacional, se comprende ménos todavía que haya podido entrar en las miras de la nacion que pudiesen anexarse territorios extranjeros, pues que esta anexion misma aumentaria el peligro que se temia.

El poder de hacer tratados debe, pues, ser considerado como restringido á los objetos determinados por la Constitucion. Y aun cuando el Congreso tenga el derecho de admitir nuevos Estados en la Union, esto no puede entenderse sino con respecto á los territorios que pertenecian á los Estados-Unidos, y no se relaciona sino á los Estados que cuando esa disposicion de 1787, eran considerados como formados dentro de los antiguos límites.

La aplicacion de capitales á esta adquisicion de la Luisiana, es una cosa más grave todavía. Si se le quiere justificar diciendo que la defensa comun ó un interes general lo exigia, semejante justificacion no podria conciliarse con una interpretacion estricta de la Constitucion.<sup>1</sup> Seria necesario convenir en que el Congreso puede afectar capitales á todos los objetos de la misma categoría. Además, si se puede comprar un territorio, es preciso que,

<sup>1</sup> En una carta del 7 de Setiembre de 1802, Jefferson expresa así su opinion sobre este asunto: "Siento toda la fuerza de sus observaciones sobre el poder dado al Congreso por la Constitucion, para admitir en la Union nuevos Estados, sin que este poder se circunscriba al territorio que constituia entónces los Estados-Unidos. Pero cuando considero que los límites de los Estados-Unidos estaban fijados de una manera precisa por el tratado de 1783, y que la Constitucion ha sido, como ella misma lo declara, hecha para los Estados-Unidos, no creo que haya tenido en aquella época la intencion de permitir al Congreso admitiese en la Union nuevos Estados, formados fuera del territorio para quien y bajo cuya autoridad única se procedia entónces; yo no creo que haya entrado en ese pensamiento autorizar la admision en el número de los Estados de la Irlanda ó de la Holanda, y esa seria, sin embargo, la consecuencia de su interpretacion. Cuando una proposicion es susceptible de dos interpretaciones, la una segura y la otra peligrosa, la una precisa y la otra indefinida, yo prefiero la primera á la segunda."

En otra carta, fecha 12 de Agosto de 1803, completaba su pensamiento, indicando la marcha que le parecia más legal. "Es preciso, dice, que el tratado sea presentado á las dos Cámaras, porque ambas tienen importantes funciones que llenar en esta ocasion. Presumo que considerarán como un deber hácia el país ratificarle y pagar las sumas convenidas, á fin de asegurarse una ventaja que sería probablemente fuera de su poder obtener de otra manera. Pero creo, tambien, que deben apelar á la nacion para que ella apruebe y confirme por un articulo adicional á la Constitucion un acto que

para gobernarlo, el Congreso pueda establecer un gobierno territorial; y ¿cómo tendria este derecho si se le contesta aun el derecho de crear corporaciones?

Tales son las objeciones que se han suscitado contra la cesion de la Luisiana y contra todas las medidas que tengan por objeto la ejecucion del tratado. Los partidarios de ese tratado se veian obligados á admitir la doctrina de que el derecho de adquisicion estaba implícitamente comprendido en la soberanía nacional, y que era una consecuencia de los poderes conferidos por la Constitucion al Congreso; que la aplicacion que habia sido hecha podia justificarse por la obligacion impuesta al Con-

"la nacion no habia autorizado préviamente. La Constitucion no nos ha dado el poder de ocupar territorios extranjeros, y todavía menos de incorporar á nuestra Union naciones extranjeras. El poder Ejecutivo, aprovechando la ocasion fugitiva de concluir un convenio ventajoso al país, ha obrado fuera de los límites de la Constitucion.

"La legislatura debe, pues, rechazar las sutilezas metafísicas, y tomar mando sobre sí como un fiel servidor ratificar esta Convencion, pagar su precio y venir en seguida á someterse al juicio del país, por haber hecho sin su autorizacion, en su interes, lo que él mismo habria hecho si hubiese estado en situacion de obrar. Es el caso de un tutor que hubiese empleado el dinero de su pupilo en la adquisicion de un terreno importante, lindero con la propiedad de éste, y que llegado á su mayor edad aquel le dijera:

"Hé aquí lo que he hecho por vuestro bien; no pretendo haber tenido el derecho de ligaros, podeis desaprobarme y dejarme en el compromiso; pero he pensado qué era de mi deber correr el riesgo por vos." No seremos desaprobados por la nacion, y el acto de indemnidad que pasará á nuestro favor, léjos de debilitar la Constitucion, la fortalecerá marcando más distintamente sus rasgos."

(*Extraits des Mémoires et de la Correspondance de Jefferson, publiés par L. P. Conseil, t. II, p. 60, 62*).

greso de proveer al bienestar general y á la defensa común. En una palabra, se ve que, esta medida no se justifica sino por una amplia interpretacion del pacto federal.

*Embargo.*—Otro ejemplo de una aplicacion extraordinaria de los poderes accesorios del Gobierno y de que hemos hablado ya ántes, es el *embargo* ordenado por el Presidente Jefferson en 1807. Esa medida ha sido presentada como un medio de salud para nuestros buques, nuestra marina y nuestras mercaderías, en momentos en que las guerras de Európa se hacian amenazadoras para su seguridad.

Se ha agregado que era “una medida de precaucion exigida por las circunstancias, sin carácter alguno de “hostilidad hácia ninguna de las naciones beligerantes.” No se le podía considerar, por consiguiente, como un preliminar de guerra. Cuando más podía colocársele en la categoría de las medidas que tienen por objeto reglamentar el comercio. El acto del *embargo* se extendia sobre todos los buques en los puertos de los Estados-Unidos, ó las plazas y puertos extranjeros. La duracion era ilimitada, y no podía ser revocada sino por un nuevo acto del Congreso, y por el consentimiento de ambas ramas del poder legislativo.

Sin embargo, nadie puede razonablemente poner en duda que, un embargo que suspende las relaciones mercantiles por un tiempo limitado, no sea perfectamente lícito segun la Constitucion. Pero la dificultad era saber si el Congreso, aun teniendo el poder de reglamentar el comercio, podía válidamente suspender y prohibir todo comercio con las naciones extranjeras, por un acto permanente de ilimitada duracion. Este punto fué sériamente

contestado, principalmente por los Estados del Este. Se apeló al poder judicial, y cuando éste hubo declarado que, un *embargo* permanente era constitucional, fuerza fué cesar en las reclamaciones, aun cuando los Estados del Este tuviesen que sufrir de esta medida mucho más que los otros. El argumento de que se sirvieron consistia en decir que, el poder de reglamentar el comercio, no podía comprender el de prohibirlo y anularlo. Se respondia á esto que el poder del Congreso, siendo soberano, podía en las relaciones comerciales ordenar restricciones, aun ilimitadas, desde que la Constitucion se lo acuerda.

Por otra parte, nunca se ha negado que este acto tocaba á los últimos límites del poder constitucional, y que no se podía justificar sino por la más amplia interpretacion de la Constitucion.

A pesar de esto, el *embargo* fué una medida elogiada y sostenida por los partidarios de la interpretacion estricta, y el pueblo la sostuvo porque la creyó útil á sus intereses y necesaria á la salud de la Union.

Tenemos todavía que examinar una ó dos medidas políticas cuya constitucionalidad ha sido contestada, pero que por su carácter transitorio no han dejado rastros en la jurisprudencia del país. Queremos hablar de las leyes contra la sedicion y contra los extranjeros, promulgadas ambas en 1788, y abrogadas muy poco despues por la espiracion del término con que habian sido sancionadas.

En aquella época, esas dos leyes fueron atacadas y defendidas con igual vigor, bajo el aspecto de su legalidad. Se decia para justificarlas que emanaban del derecho que tenia el Gobierno á su propia conservacion y del deber

que le estaba impuesto de proteger á los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

Sus adversarios las atacaban como contrarias á la letra y al espíritu de la Constitución, y como incompatibles en sus principios con los derechos de los ciudadanos y la libertad de la prensa. La ley contra los extranjeros fué denunciada como conteniendo un poder no comprendido en la Constitución, y como dando al poder Ejecutivo funciones legislativas y judiciales: se presentaba esta union como subversiva de los verdaderos principios de un gobierno libre, y contraria al espíritu y á los términos formales de la Constitución. Se agregaba que la ley contra la sedicion (tumulto, motin, disturbio), se presentaba á las mismas objeciones y se encontraba formalmente prevista y contradicha por una enmienda de la Constitución, sobre la cual tendremos ocasion de volver despues. Este rápido bosquejo nos parece suficiente con respecto á medidas que probablemente no serán renovadas, y que han sido atacadas y defendidas por argumentos que ya hemos tenido ocasion de examinar.

## CAPITULO XXX

### PODER DEL CONGRESO PARA CASTIGAR LA TRACION

Este poder debe pertenecer implícitamente á todo Gobierno.—Razones que lo hicieron acordar de una manera expresa.—Rigores de la pena de alta traicion, segun el derecho comun.—Inutilidad é injusticia de esos rigores.

Aquí se termina la seccion que trata de los poderes del Congreso. Hay todavía algunas cláusulas desprendidas y que conciernen á otros poderes delegados al Congreso, sin que se perciba ninguna razon aparente de esta separacion. Como nos ha parecido conveniente presentar el conjunto de los poderes del Congreso, vamos á analizar inmediatamente esos otros poderes aun cuando no sea conforme al plan de este libro.

La seccion 3 del artículo III, da la definicion constitucional del crimen de alta traicion, que reservamos para un exámen ulterior. Dice en seguida:

*“El Congreso tendrá facultad para designar el castigo de la traicion, pero las consecuencias de la pena no serán trascendentales á la familia ó descendientes.”*

La conveniencia de dar al Gobierno nacional el derecho de castigar el crimen de alta traicion hácia los Estados—