

encontramos un caso notable del ejercicio de ese vasto poder discrecional que hasta entonces no se habia puesto en accion. En esa fecha los progresos que habian hecho las armas británicas, infundian sérios temores por nuestra salvacion, y el Congreso invistió al general en jefe por el término de seis meses con un poder dictatorial absoluto sobre la libertad y la propiedad de los ciudadanos de los Estados Unidos, imitando el ejemplo del Senado romano, que en las épocas críticas de la República solia recurrir á un dictador, *ne quid respublica detrimenti capiat*. Una autoridad tan vaga é indefinida como la que la Union poseía al principio, era enteramente incompatible con las nociones regulares de libertad. Una soberanía tan extraordinaria no podia durar, á pesar de que en el caso que hemos referido, y en otros varios, fué ejercida con las mejores intenciones y bajo la presion de una necesidad irresistible. Necesariamente tenia que nulificarse ó degenerar en despotismo.

VII. Ineficacia de la Confederacion.

Por lo que toca á los fines esenciales de la Union, tal vez habrian bastado las dificultades que daban los artículos al Congreso si aquellas se hubieran distribuido convenientemente en varios ramos de un gobierno bien equilibrado, y se hubieran ejercido sobre los ciudadanos por medio de un poder nacional, judicial y ejecutivo. Se daba al Congreso la facultad exclusiva de arreglar nuestras relaciones exteriores, la de hacer la guerra

de Story á la Constitucion, vol. 1, p. 186—191). Mr. Madison que en esa época era miembro del Congreso, dice que entre los representantes era general la creencia de que no tenian facultad para crear un Banco en virtud de los artículos de Confederacion que acababan de ser aprobados; y que si se determinaron á crearlo, fué debido á que lo consideraban como muy conveniente y aun necesario para mantener la guerra y el crédito nacional. (The Madison papers, vol. 1, 104.) Según Mr. Dane, el gobierno de los Estados Unidos ha tenido estas tres formas: 1ª La revolucionaria. 2ª La Confederada, y 3ª la Constitucional. La primera y la última procedieron igualmente del pueblo, en ejercicio directo de su soberanía.

y la paz, y la absoluta de imponer contribuciones y exigir el contingente de sangre; y las disposiciones que expidiera en el ejercicio de estas facultades serian obligatorias para los Estados. Pero, á semejanza de todas las anteriores confederaciones de Estados independientes, tanto de la antigua Grecia como de la moderna Europa, el Congreso comunicaba sus decretos á los Estados en su carácter soberano ó capacidad colectiva. Este fué el defecto fundamental de la confederacion de 1781, vicio que tendia á su destruccion: la experiencia ha demostrado que fué pernicioso á todos los demas gobiernos que lo adoptaron como principio. El gobierno llega á verse en la dura alternativa, ó de tolerar que se desobedezcan las leyes de la Union, lo que es su ruina, ó de apelar á las armas para hacerlas cumplir. Aunque los individuos acaten y obedezcan la suave influencia del magistrado civil, éste nunca será respetado por las sociedades organizadas que conocen su fuerza y están sujetas á las pasiones. La historia de los gobiernos federales de Grecia, Alemania, Suiza y Holanda presentan tristes ejemplos de asoladoras guerras civiles producidas por la desobediencia de sus miembros divididos. Para probar mi intento, solo mencionaré un caso tomado de los anales de los cantones suizos, que en lo general han llamado poco la atencion. En virtud de uno de los artículos de la Confederacion Helvética, los cantones deben someter á la decision de árbitros todas las diferencias que se suscitaren entre ellos. En el año de 1440 se originó una disputa entre Zurich por una parte, y los cantones de Schweitz y Glaris por la otra sobre ciertas pretensiones de territorio. Zurich se negó á acatar la decision que se dió en su contra, y las partes contendientes apelaron á las armas. Toda la Suiza, por supuesto, se armó contra el miembro refractario, Zurich. Esta provincia buscó proteccion en su antigua enemiga la Casa de Austria, y la contienda no terminó en favor del decreto federal, sino despues de seis años de una guerra cruel y destructora. * Si du-

* Hist. de la Confed. Helv. par Wateville, liv. V. Planta's Hist. of Switzerland vol. I, chap. últ. La Confederacion suiza fué reformada por la ley federal de 1815 y hoy la forman veinticinco cantones. La Dieta federal se compone de un diputado por cada uno de los veintidos cantones, teniendo un voto cada canton, y solamente medio voto cada uno de los tres nuevos cantones que resultaron de la subdivision. La

rante el régimen de la Confederacion el gobierno de los Estados Unidos hubiera tenido la suficiente energía para llevar adelante las exacciones constitucionales, ésto habria sido fatal á las libertades públicas, porque el Congreso, tal como estaba constituido entonces, era el depositario menos capaz y seguro del poder público, puesto que toda la autoridad de la Nacion se habia conferido á un solo cuerpo, en un conjunto complicado de facultades jurisdiccionales. Fué ciertamente una fortuna, como los hechos vinieron á probarlo despues, que las legislaturas de los Estados se hubieran negado á conceder al Congreso el derecho de imponer y hacer efectiva una contribucion general, á pesar de que entonces se creyó que era una verdadera calamidad, y lo sintieron profundamente los amigos inteligentes de la Union. Si hubieran condescendido, tal vez no se habrian hecho esfuerzos para enmendar la confederacion, y el pueblo americano, víctima desgraciada de una union débil é ineficaz, estaria resintiendo sus consecuencias hasta el dia. En los artículos de confederacion no habia disposicion alguna que autorizara al Congreso para dar sancion penal á sus leyes. Bajo este aspecto la forma de gobierno era mas defectuosa que otros sistemas de federacion que encontramos en la historia. El Consejo de los Amficiones en Grecia tenia facultad para multar y castigar á los Estados refractarios. Lacedemonia y Focia fueron sentenciadas ante ese Consejo, (que era el representante de las doce naciones de la Grecia) y se exigió formalmente á todos los Estados, que hicieran cumplir esa disposicion. La Dieta germánica, tal como existió al principio, podia suspender los derechos de los miembros que la formaban, en cuya virtud sus propiedades eran confiscadas, y para hacer cumplir las leyes habia un Poder Judicial de la Federacion y un Jefe Ejecutivo. Segun la antigua Confederacion, el Congreso, á semejanza de los Estados Generales de la Confederacion holandesa, no podia ejercer nin-

facultad de declarar la guerra y la paz y la de celebrar tratados de alianza y comercio residen exclusivamente en la Dieta general, habiendo un ejército y un tesoro comun; pero cada canton puede celebrar convenciones y tratados en cuanto á sus asuntos locales y municipales, conservando íntegra su soberanía originaria para todos los negocios domésticos. Wheaton's Elements of International Law, 3ª edicion, p. 95. (Véase al fin nota I del traductor.)

guna facultad en virtud de una simple interpretacion, por necesaria que se la considerase para el ejercicio de las que expresamente se le habian concedido. De ninguna facultad expresa podia inferirse la concesion de otra como implícita, y fácilmente se percibirá que el atenerse estricta y rigurosamente á la letra de una atribucion, sin poderla interpretar de una manera liberal y equitativa para llevar adelante los fines benéficos del gobierno, en muchos casos debia frustrar enteramente los objetos de esa atribucion. Un gobierno, cuyas atribuciones están demasiado restringidas para el cumplimiento de su elevado encargo, tiene que nulificarse ó ser usurpador. De esto tenemos ejemplos en la Confederacion de los Países Bajos antes de que sucumbiera á los actos de violencia de la revolucion francesa. Mientras que los actos de ese gobierno se ciñeron á sus límites constitucionales, fué el mas débil de los que han existido. Los Estados Generales no podian declarar la guerra, hacer la paz, celebrar alianzas, ni imponer contribuciones sin el consentimiento de cada provincia, ni éstas podian darlo sin haber obtenido antes el de todas las ciudades que tenian voz en sus asambleas. La consecuencia de esto fué que el jefe de la Confederacion, estrechado por una imperiosa necesidad, frecuentemente se veia en la tentacion de asumir facultades que no le concedia la carta fundamental de la Union, y de dispensarse el requisito de la unanimidad que aquella exigia. Así sucedió en los años de 1648, 1657 y 1661, y es todavía mas notable el precedente de 1668 dado por Sir William Temple, de que él mismo fué autor. *

* Temple's Works, vol. I, p. 115, 128, 337. En el año de 1781 una comision del Congreso presentó un dictámen consultando que se sometiera á la aprobacion de los Estados una reforma al artículo 13º de la Confederacion que acababa de ser aprobada por todos los Estados, en la cual se proponia que en caso de que alguno ó algunos de los Estados Confederados, se negara abiertamente, ó fuera omiso en sostener y obedecer las determinaciones del Congreso sobre exacciones de hombres y dinero por contingentes proporcionados, el mismo Congreso pudiera emplear las fuerzas de mar y tierra de los Estados Unidos para obligarlos á obedecer, apoderándose de sus propiedades y las de sus ciudadanos, y prohibiendo ó impidiendo su tráfico y comercio con los demas Estados y con las potencias extranjeras. Mr. Madison y aun el General Washington comprendieron que era necesario que la Federa-



La primera Confederacion de este país tenia el defecto de no autorizar competentemente al Congreso para intervenir en las contiendas que se suscitaran entre dos ó mas Estados; ni para proteger á éstos en caso de violencia ó rebelion interior. Bajo muchos aspectos nuestra confederacion era superior á las de Alemania, Holanda y Suiza, especialmente en cuanto á aquellas disposiciones que prohibian absolutamente á los Estados en particular toda alianza extranjera ó doméstica, y el mantenimiento de fuerzas de mar y tierra en tiempos de paz. Pero en cuanto á los principales puntos que he indicado y otros de menor importancia, fué la obra menos acertada y del todo insuficiente para los fines que se intentaban. Casi desde el dia en que fué ratificada por los Estados, éstos comenzaron á no dar pronta y cumplida obediencia á las leyes que dimanaban de ella. Conforme iba desapareciendo el peligro, iban siendo mas frecuentes los ejemplos de negligencia, y antes de la paz de 1783, ya la ineptitud del gobierno, nacida de su misma organizacion, se manifestaba con una rapidez alarmante. Las faltas de un Estado daban pretexto ó excusa para las de los demas. Pronto se vió que era ilusoria la idea de cubrir las necesidades pecuniarias del gobierno, por medio de impuestos sobre los Estados. Los compromisos de la Nacion fueron enteramente despreciados. Los dos Estados de mayores recursos tenian que sufragar casi todas las contribuciones, aun aquellas que tenian por objeto cubrir los gastos ordinarios del gobierno. Desde muy al principio el Congreso se dirigió á los Estados de una manera empeñosa y persuasiva, pidiendo autorizacion para imponer una contribucion general por un tiempo limitado, con el exclusivo objeto de atender al pago de la deuda nacional; pero fué en vano: nunca pudo conseguirse que ellos se unieran para tomar una determinacion en favor de la salvacion y el honor de la patria. Las disposiciones contradictorias sobre el comercio y los intereses encontrados sobre propiedad territorial, estaban destruyendo los vínculos de amistad y de interés comun que

cion tuviera una potestad coactiva semejante; *The Madison papers*, vol. I, p. 81, 86 y 88. Esta facultad jamas fué formalmente propuesta á los Estados, ni fué concedida; pero en caso de que lo hubiera sido, no se habria ejercido, ni era posible su ejercicio sin que produjera la destruccion de la Union.

habian cimentado y sostenido á la Union durante las árduas luchas de la revolucion. Iban aumentándose rápidamente los síntomas de malestar y abatimiento, y apenas se pudo mantener bastante vivo el interés de los Estados para que conservaran sus representaciones en el Congreso á fin de que éste pudiera tener el *quorum* indispensable para sus sesiones. El tesoro nacional estaba exhausto. Todo el ejército de los Estados Unidos se reducía en 1784 á ochenta hombres, y fué necesario pedir á los Estados que facilitaran parte de sus milicias para guarnecer los puestos militares de Occidente. En suma, segun las palabras de los autores del *Federalista*, "cada Estado, escuchando solo la voz de su inmediato interés y conveniencia, fué retirando sucesivamente su apoyo á la Confederacion hasta que el edificio, débil y vacilante, se vió á punto de caer sobre nuestras cabezas y aplastarnos bajo sus ruinas."

La mayor parte de las constituciones federales que han existido en la tierra han degenerado ó perecido de la misma manera y por las mismas causas. Deben colocarse entre las instituciones políticas mas defectuosas que hayan inventado los hombres para su bienestar. El defecto capital é incurable de todos los antiguos gobiernos federales, tales como las confederaciones de los Amficiones, de la Acaya y de Lysia en la Antigua Grecia, y la República germánica, la helvética, la anseática y la holandesa en la historia moderna, consistía en que todas eran soberanías constituidas sobre otras soberanías, y legislaban, no para individuos particulares, sino para sociedades que tenian una entidad política. La única coaccion posible en caso de desobediencia era la fuerza física en lugar del decreto y del brazo desarmado del magistrado civil. En una confederacion semejante, siempre que uno de sus miembros se niegue á obedecer, la consecuencia inevitable será la guerra civil, ó la nulificacion de la autoridad nacional.

VIII. Convencion de los Estados de 1786.

El Estado de Virginia hizo el primer esfuerzo para sacar al pueblo americano de la postracion y decadencia en que se

encontraba, haciendo su legislatura una proposicion en Enero de 1786, á fin de que se reuniera una Convencion de delegados de todos los Estados para reglamentar nuestro comercio con las naciones extranjeras. La proposicion fué bien recibida en muchos Estados, cinco de los cuales mandaron sus delegados á la Convencion, que se reunió en Annapolis en Setiembre de ese mismo año. * Como esta pequeña Asamblea era solo una representacion de una parte de los Estados, hallándose sus miembros profundamente convencidos de los defectos radicales del sistema de gobierno federal que existia, creyeron que no bastaba aplicar un remedio parcial y transitorio á nuestras calamidades nacionales, y en consecuencia acordaron dirigir una elocuente peticion al Congreso, para que éste convocara una Convencion general, que examinando la situacion en que se encontraba el país, propusiera las medidas que creyese convenientes á fin de que el gobierno federal dejara de ser como hasta entonces habia sido, un mero fantasma, y fuera un gobierno real y adecuado para proveer á las exigencias de la Union.

El Congreso, comprendiendo la sabiduría y pesando el patriotismo de esa excitativa, recomendó que se formara una Convencion de delegados de todos los Estados para revisar,

* Aunque la convencion federal de 1787 debió su origen directamente á la proposicion que hizo Virginia en 1786, sin embargo, el primero que sugirió y plenamente demostró la necesidad de una convencion nacional ámpliamente autorizada para reformar y reorganizar el gobierno, fué el coronel Hamilton en 1780, siendo ayudante del general Washington. En su docta, y podemos decir, extraordinaria carta [considerando que solo tenia 23 años cuando la escribió] dirigida al H. James Duane, miembro del Congreso por el Estado de New York en Setiembre de 1780, demostró en la manera mas clara los defectos y la absoluta ineficacia de los artículos de Confederacion, y que, para su conservacion y bienestar, los Estados Unidos necesitaban de un gobierno nacional, investido con suficientes poderes soberanos, como los que la Confederacion contenia en verdad, pero solo teóricamente, sin tener funcionarios que los desempeñaran. Esta carta se encuentra en la Vida de Alexander Hamilton publicada por su hijo John C. Hamilton, vol. I, p. 284—305 y en *The Hamilton papers*, [vol. I, p. 428] obra publicada por el Dr. Hawks. Las resoluciones aprobadas por las dos Cámaras de la Legislatura de New York el 20 y 21 de Julio de 1782, fueron las primeras indicaciones legislativas sobre la necesidad de una convencion para reformar el gobierno. Esas resoluciones fueron presentadas al Senado por el general Schuyler, y decian que «la fuente prin-

reformular y modificar los artículos de la Confederacion. Todos los Estados, con excepcion de Rhode Island, accedieron á la propuesta y nombraron sus delegados, quienes en Mayo de 1787 se instalaron en Convencion general en Filadelfia.

IX. Convencion General de 1787.

Esta fué una de las crisis mas solemnes y felices para el futuro bienestar y prosperidad del pueblo americano. Todos los frutos de la revolucion y acaso el final destino del gobierno republicano, debian decidirse en el ensayo que iba á hacerse de reformar el sistema de nuestro pacto nacional. Afortunadamente para esta nacion y tal vez para las libertades de todo el género humano, en esta Convencion se encontraba reunido todo lo mejor que el país tenia en cuanto á talento, experiencia, instruccion, patriotismo, probidad y energía de carácter, y mereció por esta razon toda la confianza pública que tales cualidades naturalmente debian inspirar. Despues de algunos meses de una tranquila deliberacion, la Convencion, con una unanimidad sin ejemplo, aprobó el plan de gobierno que hoy forma

principal de la mayor parte de nuestras dificultades era la falta de autoridad suficiente en el Congreso: que la Confederacion era defectuosa en varios puntos esenciales, y especialmente en que no investia al gobierno federal con la facultad de arbitrarse recursos, ni le designaba fondos determinados y suficientes: que sus defectos no podian ser corregidos, ni ampliadas las facultades del Congreso por medio de las deliberaciones parciales de los Estados separadamente, y que seria conveniente proponer al Congreso y á cada uno de los Estados la medida de formar una asamblea general de éstos, especialmente autorizada para revisar y reformar la Confederacion.» New York. *Journals of the Senate and Assembly*, July 20th & 21, * 1782.

Es indudable que el coronel Hamilton (como lo dice su hijo, Life of Hamilton, vol. I, p. 405) que asistia á las sesiones de la Legislatura cuando se aprobaron dichas resoluciones, que en su carácter público de Superintendente de Hacienda tuvo una conferencia con una comision mixta de las dos cámaras, y que fué elegido delegado al Congreso por la Legislatura, fué la persona distinguida que sugirió con sabiduría y sostuvo con su influencia la primera disposicion autoritativa para una convencion general de los Estados.

la constitucion de los Estados Unidos. Se acordó someterlo á la aprobacion y ratificacion de Convenciones populares que debian celebrarse en cada Estado. Esta disposicion ponía los cimientos del edificio de nuestro sistema político nacional sobre la única base sólida que debia tener, el consentimiento de todo el pueblo. La Constitucion sufrió una larga discusion y un exámen escrupuloso, no solo por la prensa y los círculos políticos, sino tambien por la multitud de ilustres hombres de Estado que tomaron parte en estas convenciones locales. Pasó casi un año ántes de que recibiera la aprobacion del número de Convenciones de delegados del pueblo de los Estados que se necesitaba para darle una existencia política. New-Hampshire fué el noveno de los Estados que la aprobaron, y en virtud de esta aprobacion, la misma Constitucion, segun uno de sus artículos, debia considerarse como la carta fundamental de los Estados que la habian ratificado. Su ejemplo fué inmediatamente seguido por los poderosos Estados de Virginia y New York, y el 4 de Marzo de 1789, el gobierno quedó debidamente instalado, y comenzó á funcionar. North Carolina y Rhode Island tardaron mas en aprobarla. Sin embargo, sus escrúpulos fueron gradualmente desvaneciéndose, y en el mes de Junio de 1790 la Constitucion habia recibido la ratificacion unánime de las Convenciones populares de todos los Estados.

Si se toman en consideracion todas las circunstancias que mediaron en la adopcion pacífica de esta forma de gobierno, se tiene un ejemplo de la fuerza de voluntad que presidió á la deliberacion combinada con un espíritu de amistad y mútuas concesiones que no tiene precedentes. Debe ser un motivo de justa satisfaccion y de grato recuerdo para los americanos, cuando seriamente reflexionen en la dificultad del ensayo, la manera en que se hizo, su feliz resultado, y la suerte que han corrido algunos ensayos semejantes en otras naciones.

CAPÍTULO II

DEL CONGRESO.

RESUMEN. Párrafo I. Division del Congreso en dos Cámaras.—II. Del Senado.—III. De la Cámara de Representantes.—IV. Atribuciones de las dos Cámaras del Congreso.—V. Facultades del Congreso.—VI. Reglamentos de las Cámaras.—VII. De la manera de expedir las leyes.—VIII. Facultad del Presidente de hacer observaciones (Negative).

EL poder de legislar es el supremo poder de un Estado, y el departamento en que reside tiene naturalmente tanta preponderancia en el sistema político y pesa tanto en la opinion pública, que es necesario trazar con la mayor claridad y la mas escrupulosa precision la línea que lo separa de las demas ramas del gobierno.

La Constitucion de los Estados Unidos logró alcanzar este objeto de una manera feliz, y bien calculada para mantener, no solo el equilibrio entre las diversas ramas del gobierno, sino tambien la armonía en sus respectivas funciones. No se limitó á hacer una delegacion general de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial en cada uno de sus respectivos departamentos, sino que señaló detalladamente á cada uno sus facultades y obligaciones. Esto, que es indispensable para la paz y tran-

