

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 sériamente 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-



quilidad en cualquiera forma de gobierno, lo es mas especialmente en aquella en que el poder público solo tiene facultades determinadas, que le fueron concedidas para ciertos objetos de interés nacional, y que debe coexistir con los gobiernos de muchos Estados, que conservan el exclusivo derecho de arreglar sus asuntos locales.

En este capítulo nos ocuparemos del poder legislativo, y lo examinaremos bajo los artículos siguientes: 1.º Cámaras que constituyen el Congreso y modo de elegir las. 2.º Facultades y prerogativas que tienen, reunidas y separadas; y 3.º modo de expedir las leyes y facultad del Presidente de la República de hacer observaciones á los proyectos de ley.

Segun la Constitucion, todas las facultades legislativas que ella concede se depositan en un Congreso, compuesto de un Senado y una Cámara de Representantes. (Art. 1.º, sec. 1.ª)

I. De las Cámaras del Congreso.

La division de la Legislatura en dos Cámaras distintas é independientes entre sí, se funda en principios tan óbvios de buena administracion, y la recomienda tanto la voz inequívoca de la experiencia, que ha merecido la aprobacion general del pueblo americano. Uno de los importantes fines de esa division en dos Cámaras que funcionan separadamente y con facultades coordinadas, es destruir los perniciosos efectos de una exaltacion del momento y evitar que se tomen medidas festinadas, inspiradas por las pasiones, los caprichos, las preocupaciones, las influencias personales y las intrigas de partido, que, como una dolorosa experiencia lo acredita, ejercen una influencia peligrosa y terrible en las asambleas unitarias. No es probable que la resolucion precipitada de una cámara llegue á sancionarse como ley, cuando ésta tiene que demorarse en su curso y sujetarse á la deliberacion celosa, y tal vez á la revision y censura de otro cuerpo rival instalado en un lugar distinto y que tiene mas facilidad para librarse de las preocupaciones y corregir los errores de aquella. Las legislaturas de Pennsylvania y Georgia tenian una sola Cámara al principio. Sus actos lle-

vaban impresas de una manera tan clara la versatilidad y la passion, que les concitaron el desprecio público, y mas tarde, cuando esos Estados reformaron sus constituciones, el pueblo estaba tan convencido de que era defectuosa su organizacion y tenia tan presentes los males que habia sufrido por esta causa, que en ambos Estados se instituyó el Senado. Pero en ninguna parte de la historia política del género humano encontramos lecciones tan instructivas sobre esta materia y pruebas tan irrefragables de las divisiones, inestabilidad y desgracias que agobian á los Estados bajo el dominio de una sola asamblea, como en la de las Repúblicas italianas de la edad media, muchas de las cuales se levantaron con un esplendor efímero durante el intervalo que medió entre la caida de los imperios de Oriente y Occidente. Todas estaban mal constituidas con una sola asamblea sin contrapeso. Todas fueron desgraciadas y acabaron de una manera lamentable. *

En los primeros momentos de la revolucion francesa, á muchos escritores doctrinarios y políticos teóricos les halagaba la sencillez de una legislatura con una sola asamblea, y creian que una segunda Cámara era inútil y dispendiosa. Esto determinó al primer presidente Adams á escribir y publicar su notable obra titulada: "Defensa de las constituciones políticas de los Estados Unidos," en que de una manera muy erudita y hábil prueba la importancia y necesidad de que la Legislatura esté dividida en dos cámaras, y que los poderes públicos se depositen en varios departamentos. Recorrió la historia examinando la organizacion de todos los gobiernos mixtos y libres que han existido desde las épocas mas remotas, para deducir con mas seguridad y fuerza de argumentacion la gran verdad práctica, de que las asambleas unitarias, que no tienen restriccion ó contrapeso, y los gobiernos en que toda la suma del poder está reunida en un solo centro, segun la idea de M. Turgot, son formas fantásticas, violentas, intrigantes, corrompidas, que constituyen el dominio tiránico de las mayorías sobre las minorías, y que siempre han acabado su corta existencia degenerando en un despotismo desenfrenado.

* *Adam's Defence of the American constitutions.* Vol. III, pág. 502.

La Asamblea Nacional de Francia adoptó la idea visionaria de una sola cámara en la constitucion que sancionó en 1791. La misma naturaleza de las cosas, decian los políticos exaltados é inexpertos de esa asamblea, se opone á la division del Cuerpo legislativo, pues como la Nacion representada es una sola, uno solo debe ser tambien el cuerpo representante. La voluntad de la Nacion es indivisible, y así debe ser tambien la voz que la dé á conocer. Si hubiera dos cámaras y cada una de ellas pudiera ejercer el veto sobre los actos de la otra, las dos frecuentemente se hallarian reducidas á una perfecta inaccion. Con semejante razonamiento, aquella asamblea, compuesta de mas de mil diputados, despues de un corto y tumultuoso debate, casi por unanimidad de votos desechó la proposicion de una cámara superior. Ese principio de gobierno, falso y vicioso, prevaleció algun tiempo entre los teoristas de ese país; y en el plan de gobierno publicado por la Convencion francesa en 1793 se conservó el pensamiento de una sola cámara. La inestabilidad y violencia de las disposiciones que dictó esa Convencion llenaron de asombro y horror á la Europa durante algunos años, y dieron á conocer de la manera mas clara y sensible los extravíos á que puede llegar una cámara única y sin restricciones, investida con todos los poderes legislativos del Estado. Es muy creible que la Francia se hubiera precipitado á los excesos de la revolucion, aunque hubiera tenido mejor organizado su gobierno; pero si hubiese prevalecido el proyecto de M. Lally Tolendal, de establecer un Senado ó Cámara superior, compuesta de miembros elegidos de por vida, la constitucion habria tenido mas estabilidad, y probablemente habria servido mejor para conservar el órden y la tranquilidad en la Nacion. Al fin, el pueblo francés, aleccionado con sus propios sufrimientos, aprendió á escuchar á ese oráculo de la sabiduría, la experiencia de otros pueblos y de otros siglos que habia despreciado por tanto tiempo, dominada como lo estaba por la violencia de las pasiones. Ningun pueblo, decia M. Boissy d'Anglas en 1795, puede atestiguar al mundo con mas verdad y sinceridad que el francés, los peligros inherentes á una sola Cámara legislativa, y hasta qué grado puede ser extraviada por las facciones una asamblea que no tiene freno ni contrapeso. Debido á esto, en la siguiente Constitucion de 1795 se estableció una division en

la legislatura, y se formó un consejo de ancianos para dar firmeza y moderacion al gobierno, y este principio de las dos Cámaras nunca fué abandonado despues. *

II. Del Senado de los Estados Unidos.

El Senado de los Estados Unidos se compone de dos senadores por cada Estado, (art. 1.º, sec. 3.º) elegidos por sus legislaturas por el término de seis años, teniendo un voto cada senador. Si por renuncia ó cualquiera otra causa ocurre una vacante en el Senado durante el réceso de la legislatura del Estado que representaba el senador que falta, el Ejecutivo del mismo puede hacer un nombramiento provisional mientras se vuelve á reunir la legislatura, que procederá entonces á cubrir la vacante. Actualmente el Senado se compone de sesenta miembros que representan á los treinta Estados de la Union.** En esta disposicion constitucional percibimos desde luego los vestigios de la antigua Confederacion. Los Estados tienen igual representacion é influencia en el Senado, sin consideracion á la desigualdad que pueda haber en ellos respecto á poblacion, elementos ó extension territorial. Semejante arreglo debe haber sido el resultado de ese espíritu de amistad y mútuas concesiones que hacia indispensable la condicion política que guardábamos cuando aquella se formó. Se fundaba en la idea de la soberanía de los Estados, y en la de que todas las comunidades independientes son iguales entre sí por el derecho de gentes y pueden á su arbitrio dictar sus propias condiciones antes de ligarse en un pacto social. Conforme al principio de la consolidacion de los Estados, esta organizacion habria sido inadmisibile, porque todos los Estados se hubieran confundido en un gobierno único. Cuando se estaban discutiendo los artículos de Confederacion, se intentó conceder á los Estados una in-

* En la revolucion francesa de 1848 se volvió á ensayar el proyecto de una sola Asamblea legislativa; pero pronto se prescindió de él y se establecieron dos Cámaras de diputados.

** Hoy hay setenta y seis senadores en representacion de los treinta y ocho Estados que la forman.— *Nota del T.*

fluencia y poder en el Congreso proporcionados á su censo y elementos; pero era tan popular entonces la idea de Estados separados é independientes, que la proposicion no tuvo éxito.

La eleccion de los senadores por las legislaturas es tambien un reconocimiento de la existencia separada é independiente de los Estados, y produce el resultado de que aquellas sean absolutamente indispensables para la marcha del gobierno nacional. * Hace algunos años se presentaron ciertas dificultades sobre la verdadera inteligencia de la Constitucion en este particular. A las legislaturas de los Estados toca la eleccion de los senadores y señalar el tiempo, lugar y manera de hacerla, pudiendo el Congreso general alterar las disposiciones que dieren, con excepcion de las que se refieren al lugar (art. 1.º, sec. 4.º). En vista de que las legislaturas tienen la facultad de prescribir la manera en que debe hacerse la eleccion, en el Estado de New York, cuando sus dos Cámaras no pueden ponerse de acuerdo en una eleccion votando separadamente, se ha introducido la práctica de que se reunan para hacerla, prévio acuerdo de la legislatura á ese efecto. En este caso desaparece la importancia del Senado ante la superioridad numérica de los votos de la Asamblea de Representantes. Mas esta práctica se ha hecho ya demasiado expeditiva, y lleva demasiado tiempo de estar sancionada por la aquiescencia de los senadores electos de esta manera para que pueda interrumpirse; pero si se presentara la cuestion de nuevo, yo sostendria que la Constitucion, al disponer que las legislaturas hagan la eleccion, no quiso designar á los miembros de estas *per capita*, sino á las legislaturas en su verdadero sentido técnico, que es el de dos Cámaras que tienen una investidura y organizacion distintas, con la facultad constitucional ordinaria de ejercer cada una el veto sobre las disposiciones de la otra. Esta fué una interpretacion contemporánea á la cláusula de que nos ocupamos; y se sostuvo en las muy conocidas cartas que publicó el periódico *The Federal Farmer* (carta 12), en las que se analizó la Constitucion con un espíritu escudriñador y concienzudo.

* Da una intervencion de tal naturaleza á los gobiernos de los Estados en la formacion del gobierno federal, que queda asegurada su autoridad. (*The Federalist*, núm. 62.)

Con el corto número y larga duracion de los senadores, se quiso que el Senado fuera una salvaguardia contra la influencia de los acalorados y apasionados arrebatos que suelen tener lugar aun en las sociedades mas cultas, y que acompañan á las deliberaciones de las asambleas populares. Bajo este punto de vista, un Senado dotado de firmeza é independencia, es considerado con justicia como el áncora de salvacion en las tempestades producidas por las facciones políticas. Por la falta de una corporacion tan estable perecieron las repúblicas de Atenas y Florencia al furor de las conmociones, mientras pudieron sobreponerse á ellas los senados de Esparta, Cartago y Roma. Segun la mente de la Constitucion, las cualidades características del Senado deben ser la prudencia y la estabilidad. Se presume legalmente que el Senado tendrá miras mas vastas acerca de la conveniencia pública, estará poseido de un sentimiento mas moderado y justo de la dignidad nacional, y cuidará mejor de que haya estabilidad en la administracion del gobierno que la otra Cámara. Verdad es que tambien en ésta las mas veces se encontrarán dichas cualidades; pero no se cuidó tanto de ellas en su organizacion constitucional, como en la del Senado, porque viniendo los representantes mas directamente del pueblo, y desempeñando su cometido por un tiempo mucho mas corto, se presumió que participarian con mas facilidad de las tendencias y de los caprichos que suelen dominar en determinadas épocas, y que habia mas riesgo de que adoptaran medidas festinadas y las cambiaran con mas ligereza. El cambio frecuente de la legislacion siempre acarrea males al pueblo. Debilita la fuerza y aumenta la complicacion de las leyes, perjudica el crédito y disminuye el valor de la propiedad. Este ha sido un defecto que generalmente han tenido las instituciones republicanas y un motivo de serios temores é inquietudes para sus simpatizadores mas ilustrados. * Parece que es un mal inherente á las asambleas populares la manía de cambiar y multiplicar las leyes con cualquier motivo, y estar haciendo constantes ensayos en la legislacion. Para contrapesar por lo mismo esa propension peligrosa, mantener la debida confianza en el gobierno y asegurar su sostenimiento y digni-

* *The Federalist*, vol. 2, núm. 62.

dad, interior y exteriormente, fué necesario instituir otro cuerpo, que siendo tambien del pueblo y siendo igualmente responsable por su conducta, tuviera una base mas firme, y por su misma organizacion, estímulos para ser mas moderada en sus debates y mas tenaz en su propósito, como un freno á los excesos de la Cámara mas popular. *

Desde que se organizó el gobierno, el Senado para su renovacion se dividió en tres clases, cesando en su encargo de dos en dos años los senadores de cada clase sucesivamente, de manera que al fin de cada bienio se renueva una tercera parte de la Cámara; cuya rotacion se decidió al principio por la suerte. (Constitucion, art. 1.º, sec. 3.º) Esta disposicion fué sacada de otras semejantes de las constituciones de los Estados, entre los que el de Virginia dió el primer ejemplo. Es una disposicion sábia, que tuvo por objeto infundir de nuevo la confianza pública y dar nuevo vigor al Senado cada dos años, conservando en él á la vez un número considerable de personas que ya conocen los principios de la política general y las formas y el giro de los negocios de la Cámara. El vicepresidente de los Estados Unidos es presidente del Senado; pero no tiene voto sino para decidir en caso de empate. Parece mejor fundada la opinion de que en virtud de su oficio el presidente del Senado tiene autoridad para hacer guardar el orden, sin necesidad de que la Cámara le haga ninguna delegacion especial de facultades; pero por ciertos escrúpulos que se suscitaron sobre el particular en 1828, el Senado estableció la regla de que su presidente decida sin discusion las cuestiones de orden, sujetándose al voto del Senado en caso de reclamacion. **

La magnitud y lo delicado del encargo que se confía al Se-

* La Constitucion que el Estado de Rhode Island sancionó en 1843, constituyó al Senado segun los principios conservadores, mientras que organizó á la Cámara de Representantes sobre la base del censo, dando á cada ciudad y pueblo una representacion proporcionada al número de sus habitantes. Cada ciudad y pueblo del Estado da un solo senador, y esta disposicion tiene por objeto el evitar que el poder legislativo esté manejado por la mayoría numérica de las grandes ciudades ó pueblos manufactureros, con opresion de las poblaciones agricultoras. Es un freno saludable y previsor á la tiranía de las mayorías sobre las minorías.

** Comentarios de Story, tom. 2, pág. 212, 213.

nado, punto de que nos ocuparemos mas adelante, es la razon porque la Constitucion, (art. 1.º, sec. 3.º) no solo exige que los senadores sean electos por seis años, sino ademas que tengan treinta años de edad y nueve de ser ciudadanos de los Estados Unidos, debiendo ser al tiempo de su eleccion vecinos del Estado que los elige. Esa era tambien la edad que debian tener los senadores entre los romanos, aunque no fijaban ninguna para los empleados del ejecutivo. *Ne aetas quidem distinguebatur quin prima juvena consulatum ac dictaturas inirent.* * Ademas; en un país que en su origen fué colonizado por los habitantes de varias partes de Europa, y que ha estado dispuesto á seguir la política mas liberal para con el resto del género humano, se creyó que los inmigrados deberian ser elegibles al cargo de senador cuando despues de haber adquirido la ciudadanía hubiera trascurrido el tiempo que pareció suficiente para crear en ellos el sentimiento de adhesion á nuestro sistema de gobierno, y proporcionarles el conocimiento de sus principios. La política inglesa no es tan liberal, pues en Inglaterra ningun extranjero puede ser miembro del Parlamento. Esta inhabilidad fué establecida por el *Act of settlement*, 12, William, III, c. 2, y no se puede presentar un proyecto de naturalizacion á ninguna de las Cámaras, que no contenga la cláusula relativa á esa restriccion.

III. De la Cámara de Representantes.

La Cámara de Representantes se compone de miembros elegidos cada dos años por los ciudadanos de los diversos Estados, que tienen los requisitos legales para elegir los miembros de la Cámara mas numerosa del Estado á que pertenecen. La legislatura de cada Estado prescribe el tiempo, lugar y manera de hacer las elecciones; pero el Congreso, siempre que lo juzgue conveniente, puede alterar esas disposiciones por medio de una ley. (Art. 1.º, sec. 4.º) Nadie puede ser representante

* Tácito, An., lib. 11, 22.