

CAPITULO VIII

De la constitución federal.

He considerado hasta ahora cada Estado como formando un todo completo y he mostrado los diferentes resortes que el pueblo mueve en ellos, así como los medios de acción de que se sirve. Pero todos estos Estados, que yo he revisado como independientes unos de otros, están obligados á obedecer á una autoridad superior á la de cada uno de ellos, que es la de la Unión. Ya es hora de que examinemos la parte de soberanía que á ésta le ha sido concedida y de arrojar una mirada rápida sobre la constitución federal (1).

HISTORIA DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

Origen de la primera Unión.—Su debilidad.—El Congreso apela al poder constituyente.—Intervalo de dos años que transcurren entre este momento y aquél en que es promulgada la nueva constitución.

Las trece colonias que sacudieron simultáneamente el yugo de Inglaterra á fines del siglo XVIII, tenían, como ya he dicho, la misma religión, la misma lengua, las mismas costumbres y casi las mismas leyes y lucharon contra un mismo enemigo; tenían, pues, muchas razones para reunirse íntimamente en una sola y misma nación.

Pero habiendo vivido cada una de ellas con independencia de

(1) Véase más adelante el texto de la constitución federal.

las demás y teniendo un gobierno propio, se habían creado intereses y usos respectivamente peculiares y tenían que repugnar una solidaridad, completa (*unitarismo*), que hubiera hecho desaparecer la importancia particular de cada Estado en una importancia común á todos ellos. De aquí, dos tendencias opuestas: una que impulsa á los angloamericanos á unirse, la otra que los impulsa á separarse.

Mientras duró la guerra con la madre patria, la necesidad hizo prevalecer el principio de la unión. Y aunque las leyes que constituían esta unión fueran defectuosas, la alianza común subsistía, aun á despecho de ellas (1).

Pero desde que la paz se hizo, se mostraron al descubierto los vicios de la legislación: el Estado se disolvió de golpe. Cada colonia se hizo independiente, apoderándose para sí de una completa soberanía. El gobierno federal, condenado á la debilidad por su propia constitución y al cual no sostenía, como antes, el sentimiento del peligro público, veía su pabellón abandonado á los ultrajes de los grandes pueblos de Europa, mientras que no podía ni encontrar bastantes recursos para mantenerse frente á las naciones indianas y pagar el interés de las deudas contraídas durante la guerra de la Independencia. Después de perecer, declaró oficialmente su impotencia y apeló al poder constituyente (2).

Si en alguna ocasión la América supo elevarse por algunos instantes á aquel alto grado de gloria en el cual la orgullosa imaginación de sus habitantes quisiera sin cesar mostrarnos á su país, fué en el momento supremo en que el poder nacional renunció, en cierto modo, á la soberanía.

La lucha enérgica de un pueblo por conquistar su independencia, es un espectáculo que todos los siglos han podido ofrecer.

(1) Véanse los artículos constitucionales de la primera confederación formada en 1778. Esta constitución federal no fué aceptada por todos los Estados hasta 1781. Véase también el análisis que hacen de esta constitución *Le Federaliste* desde el núm. 15 al 22 inclusive y M. Story en sus «Comentarios sobre las constituciones de los Estados Unidos», en sus *Comentarios sobre las constituciones de los Estados Unidos*.

(2) El 21 de Febrero de 1787 fué cuando el Congreso hizo esta declaración.

Además se han exagerado mucho los esfuerzos que hicieron los americanos para sustraerse al yugo de Inglaterra. Separados por 1.300 leguas de mar de sus enemigos, socorridos por un aliado poderoso, los Estados Unidos debieron la victoria á su posición, mucho más que al valor de sus ejércitos y al patriotismo de sus ciudadanos. ¿Quién sería capaz de comparar la guerra de América con las guerras de la revolución francesa, y los esfuerzos de los americanos con los nuestros, cuando la Francia se vió blanco de los ataques de toda Europa, sin dinero, sin crédito, sin aliados, habiendo tenido que arrojar la vigésima parte de su población ante sus enemigos, ahogando, de una parte, el incendio que devoraba sus entrañas y de otra, paseando la antorcha incendiaria en torno de ella? Pero lo realmente nuevo en la historia de la humanidad, era ver á un gran pueblo, advertido por sus legisladores de que las ruedas del gobierno se entorpecían, dirigir, sin precipitación ni temor, sobre sí mismo sus miradas; sondar la profundidad del mal; contener su propia acción resolutoria durante dos años á fin de dar tiempo para descubrir el remedio necesario, y cuando se ha indicado cuál debe ser éste, someterse á él voluntariamente, sin que le cueste ni una lágrima, ni una gota de sangre á la humanidad.

Cuando la insuficiencia de la primera constitución federal se hizo sentir, la efervescencia de las pasiones políticas que había provocado la revolución se hallaba calmada en parte, y aún vivían todos los grandes hombres creados por aquel movimiento nacional. Este fué un doble beneficio para América. La junta, poco numerosa (1) que se encargó de redactar la segunda constitución integró las más altas inteligencias y más nobles caracteres que hayan podido jamás aparecer en el Nuevo Mundo. Jorge Wáshington la presidía.

Esta comisión nacional, después de muchas y detenidas deliberaciones, ofreció á la adopción del pueblo los cuerpos de leyes orgánicas que rigen la Unión aún en nuestros días. Todos los Estados la adoptaron sucesivamente (2). El nuevo gobierno federal en-

(1) Sólo estaba compuesta de 55 miembros. Wáshington, Madison, Hamilton, los dos Morris, se hallaban entre ellos.

(2) No fueron los legisladores quienes la adoptaron. El pueblo nombró diputados para este solo objeto; y la nueva constitución fué en las asambleas constituídas al efecto, objeto de profundas discusiones.

tró en funciones en 1789, después de dos años de interregno. La revolución de América, acabó, pues, precisamente cuando empezó la nuestra.

CUADRO SUMARIO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL

División de los poderes entre la soberanía federal y la de los Estados.—El gobierno de los Estados permanece siendo el derecho común.—El gobierno federal es la excepción.

Cierta dificultad debió presentarse á los americanos en primer término. Tratábase de partir la soberanía de tal manera que los diferentes Estados que formaran la Unión, continuaran gobernándose á sí mismos en todo lo que no concerniera más que á su prosperidad interior respectiva, sin que la nación entera, representada por la Unión, dejara de ser un cuerpo y de proveer á sus necesidades generales. Cuestión compleja y difícil de resolver.

Era imposible fijar en adelante de una manera exacta y completa la parte del poder que debía corresponder á cada uno de los dos gobiernos, entre los cuales se tenía que partir la soberanía. ¿Y quién podría prever para en lo sucesivo todos los detalles de la vida de un pueblo?

Los deberes y derechos del gobierno federal eran sencillos y muy fáciles de definir, porque la Unión se había constituido respondiendo á algunas grandes necesidades generales. Los deberes y los derechos del gobierno de cada Estado eran, por el contrario, múltiples y complicados, porque estos gobiernos tenían que ocuparse en todas las manifestaciones de la vida social.

Se definieron, pues, cuidadosamente las atribuciones del gobierno federal, y se declaró que todo aquello que no se hallaba comprendido en la definición, pertenecería á las atribuciones del gobierno particular de los Estados. Así el gobierno de los éstos quedó siendo el derecho común, y el de la Unión ó federal, fué la excepción (1).

(1) Véase, enmiendas á la constitución federal. *Federalista*, número 32. *Story*, pág. 711. *Kent's commentaries*, vol. I, pág. 364.

Obsérvese que todas las veces que la constitución no ha reserva-

Pero como se previó que en la práctica las cuestiones podrían elevarse relativamente á los límites exactos de este gobierno excepcional, y hubiera sido peligroso abandonar la solución de estas cuestiones á los tribunales ordinarios, instituidos en los diferentes Estados por los Estados mismos, se creó un alto tribunal federal (1), único del cual es atribución mantener la división necesaria de poderes entre los dos gobiernos rivales, tal como la constitución la había establecido (2).

do á su correspondiente congreso el derecho *exclusivo* de arreglar ciertos asuntos, los Estados pueden hacerlo, suponiéndose que aquél les da lugar para ello. Ejemplo: El Congreso tiene el derecho de hacer una ley general de bancarrota y no la hace, pues cada Estado puede hacer, entonces, una para sí como le plazca. Además, este punto no fué establecido sino tras discutirse ante los tribunales.

(1) La acción de este tribunal es indirecta, como luego veremos.

(2) El *Federalista*, en su núm. 45, explica esta división de la soberanía, del modo siguiente: «Los poderes que la constitución delega al gobierno federal, están definidos y son poco numerosos. Los que quedan á disposición de los Estados particulares son, por el contrario, indefinidos y en alto número. Los primeros se ejercen principalmente sobre asuntos exteriores, tales como la paz, la guerra, las negociaciones y el comercio. Los poderes que los Estados particulares se reservan, se extienden á todos los asuntos relativos al curso ordinario de los negocios, interesando la vida, la libertad y la prosperidad del Estado».

Con frecuencia tendré ocasión de citar al *Federalista* en esta obra. Cuando el proyecto de ley, que fué luego la constitución de los Estados Unidos, se hallaba todavía sometida al pueblo para su adopción, tres hombres ya célebres entonces y que lo fueron más aún, después: John Jay, Hamilton y Madison, se asociaron con el propósito de hacer ver á la nación las ventajas del proyecto que se la sometía. Con tal objeto publicaron, bajo la forma de un periódico, una serie de artículos cuyo conjunto forma hoy un tratado completo. Dieron á este periódico el nombre de *Federalista*, que es también el que lleva dicho tratado, que constituye un hermoso y buen libro, que, aunque especialmente se refiere á América, debiera ser familiar á los hombres de Estado de todos los países.

ATRIBUCIONES DEL GOBIERNO FEDERAL

Poder de hacer la paz y la guerra, reconocido al gobierno federal, y de establecer contribuciones generales.—Asunto de la política interior de que puede ocuparse.—El gobierno de la unión es más centralizador respecto á algunas materias, que el gobierno real bajo la antigua monarquía francesa.

Los pueblos entre ellos no son sino individualidades. Una nación necesita tener un gobierno único para poder presentarse en condiciones ventajosas ante el extranjero.

Á la Unión se le reconoció el derecho exclusivo de declarar la guerra y concertar la paz, de establecer tratados de comercio, de levantar ejércitos y equipar flotas (1).

La necesidad de un gobierno nacional no se hace sentir tan imperiosamente en la dirección de los negocios interiores de la sociedad.

Hay siempre ciertos asuntos de interés general, respecto á los cuales sólo puede proveer útilmente una autoridad general también.

A la Unión se le reconoció el derecho de regular todo lo relativo al valor del dinero, el de abrir las grandes vías de comunicación que debían unir las diversas partes del territorio (2), y se le encarga el servicio de Correos.

En general, el gobierno de los diferentes Estados fué considerado como libre en su esfera; pero cualquiera de tales gobiernos podría abusar de esta independencia y comprometer con imprudentes medidas la seguridad de la Unión entera. Para estos casos, raros y previamente definidos, se permite al gobierno federal in-

(1) Véase la constitución, sec. 8.^a, *Federalista*, núms. 41 y 42. *Kent's comment.*, vol. I, págs. 207 y siguiente. *Story*, pág. 358; *idem*, páginas 409-426.

(2) Hay aún varios derechos de esta especie, tales como el de hacer una ley general sobre las bancarrotas, de conceder patentes de invención... Se comprende bien que era necesaria la intervención de la Unión entera en estas cuestiones.

tervenir en los negocios interiores de los Estados (1). Así es como reconociendo todas á cada una de las repúblicas confederadas el poder de modificar y cambiar su legislación, se impiden recíprocamente, sin embargo, hacer leyes retroactivas y crear en su seno un cuerpo de nobles (2).

Como es necesario que el gobierno federal llene las obligaciones que le están impuestas, se le ha reconocido el derecho ilimitado de imponer contribuciones (3).

Cuando se fija la atención en la división de los poderes tal como la constitución federal la ha establecido; cuando de una parte se examina la porción de soberanía que se han reservado los Estados particulares, y de la otra la parte del poder que la Unión ha tomado, se descubre al punto que los legisladores federales se habían formado un concepto muy claro y exacto de lo que yo he llamado centralización gubernativa.

Los Estados Unidos, no solamente forman una república, sino que forman también una confederación. Sin embargo, la autoridad nacional resulta allí bajo ciertos respectos más centralizadora que lo fuera en la misma época en muchas de las monarquías absolutas de Europa. Citaré dos ejemplos en confirmación de lo dicho:

Francia tenía trece altos tribunales de justicia soberanos, cada uno de los cuales podía interpretar las leyes á su juicio, sin que de su respectivo fallo se pudiese apelar. Además poseía ciertas provincias llamadas países de Estado, que después que la autoridad soberana encargada de representar á la nación había ordenado la imposición de los impuestos, podían rehusar su concurso.

La Unión sólo tiene un tribunal para interpretar la ley, como un solo cuerpo legislativo para hacerla; el impuesto votado por los representantes de la nación obliga á todos los ciudadanos. La Unión es más centralizadora respecto á estos dos puntos esenciales, que lo era la monarquía francesa, sin embargo de ser la Unión una conjunción de repúblicas confederadas.

(1) Hasta en estos casos su intervención es indirecta. La Unión interviene mediante sus tribunales, como más adelante veremos.

(2) Constitución federal, sec. 10, art. 1.º

(3) Idem, sec. 8.ª, 9.ª y 10. *Federalista*, núms. 30-36 inclus., 41-44. *Kent's commentaries*, vol. I, págs. 207 y 381. *Story. Idem*, págs. 329-514.

En España, ciertas provincias, tienen el poder de establecer un sistema de aduanas que les es peculiar, poder que atenta por su esencia misma á la soberanía nacional (1).

En América sólo el Congreso tiene el derecho de arreglar las relaciones comerciales entre los Estados. El gobierno de la confederación es, pues, más centralizador en este punto que el de la monarquía española.

Es verdad que en Francia y España, encontrándose el poder real en condiciones de ejecutar siempre ó de exigir por la fuerza la ayuda que se le rehuse, se llega en definitiva al mismo punto que la Unión, pero yo hablo aquí de los principios.

PODERES FEDERALES

Después de haber encerrado al poder federal en un círculo de acción claramente trazado, trátase de saber como se le hará moverse allí.

PODER LEGISLATIVO

División del cuerpo legislativo en dos ramas.—Diferencias en la manera de formar las dos Cámaras.—El principio de la independencia de los Estados triunfa en la formación del Senado.—El dogma de la soberanía nacional, en la composición de la Cámara de los representantes.—Efectos singulares que resultan de esto: que las constituciones no son lógicas sino cuando los pueblos son jóvenes.

En la organización de los poderes de la Unión se siguió, en muchos puntos de ella, el plan que se halla trazado de antemano por la constitución particular de algunos Estados.

El cuerpo legislativo federal de la Unión se compone de un Senado y de una Cámara de representantes.

(1) Semejante poder formaba parte de los fueros de algunas provincias; pero la unificación administrativa se ha hecho, aquella situación privilegiada ha desaparecido y una centralización excesiva se ha implantado.—(N. del T.)

El espíritu de conciliación hizo que se siguiera en la formación de cada una de estas asambleas, reglas diversas.

Ya hice observar antes, que cuando se quiso establecer la constitución federal, dos intereses opuestos se hallaron frente á frente uno del otro. Estos dos intereses dieron nacimiento á dos corrientes de opinión. La una quería hacer de la Unión una liga de Estados independientes, una especie de Congreso en el cual, representantes de pueblos distintos vendrían á discutir ciertos puntos de interés común. La otra corriente de opinión, queriendo reunir á todos los habitantes de las antiguas colonias en un solo pueblo, y darle un gobierno que, aunque su esfera fuese limitada, podía obrar sin embargo en ella como el solo y único representante de la nación. Las consecuencias prácticas de estas dos diferentes doctrinas son bien diversas.

Si se tratara de organizar una liga y no un gobierno nacional, sería llamada la mayoría de los Estados á hacer la ley, pero no la mayoría de los habitantes de la Unión, porque cada Estado, grande ó pequeño, conservaría su carácter de potencia independiente y entraría en la Unión sobre la base de tener todos entre ellos una igualdad perfecta.

En la hipótesis contraria, la de formar todos los Estados Unidos un solo pueblo, sería natural que solamente la mayoría de los ciudadanos de la Unión hiciera la ley.

Se comprende que los pequeños Estados no podrían condescender con la aplicación de esta doctrina, sin abdicar completamente de su existencia, en lo correspondiente á la soberanía federal, por que de potencia correguladora, se convertiría en fracción insignificante de un gran pueblo. El primer sistema les hubiera concedido una potencialidad razonable, y el segundo, la anulación.

En este estado de cosas ocurre casi siempre que los intereses están en oposición con los razonamientos, y se procede con desprecio de las reglas rígidas de la lógica. Los legisladores adoptaron un término medio, conciliador de los dos sistemas, teóricamente inconciliables.

El principio de la independencia de los Estados triunfó en la formación del Senado; el dogma de la soberanía nacional, en la formación de la Cámara de representantes.

Cada Estado debía enviar dos Senadores al Congreso, y un

cierto número de representantes, en proporción de su población (1).

Resulta de este arreglo que el Estado de Nueva York ha tenido en nuestros días, en el Congreso, cuarenta representantes y solo dos senadores; el Estado de Delavare, dos Senadores y solo un representante. Este Estado es, pues, en el Senado, lo mismo que el de Nueva York; mientras que éste, en la Cámara de los representantes, es cuarenta veces más influyente que aquél. De este modo, puede suceder muy bien que la minoría de la nación, dominando en el Senado, paralice enteramente las voluntades de la mayoría, representada por la otra Cámara, lo cual es contrario al espíritu del gobierno constitucional.

Esto muestra bien claramente hasta qué grado es raro y difícil armonizar entre ellas, de una manera lógica y racional, todas las partes de la legislación.

El tiempo hace siempre nacer á la larga, en un mismo pueblo, intereses diferentes y consagra derechos diversos. Cuando después se trata de establecer una constitución general, cada uno de estos intereses y de estos derechos forma uno de tantos obstáculos naturales como se oponen á que los principios políticos se desenvuelvan en todas sus consecuencias. Es, pues, solo á las sociedades nacientes, á quienes les está permitido ser completamente lógicas en las leyes: Cuando veáis á un pueblo gozar de esta ventaja, no deduzcáis de ello que se trata de un pueblo sabio, sino de un pueblo joven.

(1) Cada diez años fija de nuevo el Congreso el número de diputados que cada Estado debe enviar á la Cámara de representantes. Este número, en el año de 1789, era el de 69; en 1833 el de 240. (*American almanac*, 1834, pág. 194).

La constitución decía que no hubiese más de un representante por cada 30.000 habitantes; pero no había fijado límite mínimo. El Congreso no ha creído deber aumentar el número de representantes en proporción al aumento de la población. Mediante la primera ley que se dió sobre este asunto el 14 de Abril de 1792. (Véase *laws of The United-States*, by. Story. Vol. I, pág. 235), se decidió que hubiera un representante por cada 33.000 habitantes. La última ley que se ocupa de esta cuestión, 1832, fija el número de un representante por cada 48.000 habitantes. La población representada la componen todos los hombres libres y tres quintas partes del número de esclavos.

En la época en que la constitución federal fué formada, no existían aún entre los angloamericanos más que dos intereses positivamente opuestos el uno al otro: el de individualidad, para los Estados particulares, y el de unión, para el pueblo entero, y no han llegado á armonizarse.

Todos los Estados allí son jóvenes, y muy semejantes unos de otros; ellos tienen costumbres, ideas y necesidades del mismo género; la diferencia que resulta de su mayor ó menor extensión no basta para provocar en ellos la aparición de muy opuestos intereses. Nunca se ha visto en el Senado ligarse á los pequeños Estados contra los propósitos de los grandes. Además hay una fuerza completamente irresistible en la expresión legal de las voluntades de todo un pueblo, que la mayoría viene á expresar mediante el órgano de la Cámara de representantes, y el Senado se encuentra débil en su presencia.

No se debe olvidar que no depende de los legisladores americanos hacer una sola nación de todos los pueblos á los cuales ellos les dan las leyes. El fin de la constitución federal, no fué destruir la existencia de los Estados, sino solamente restringirla. Desde el momento, pues, en que se les deja un poder real á estos cuerpos políticos secundarios (y no se les podría quitar), se renuncia para en adelante el derecho de emplear la violencia para plegarles á la voluntad de la mayoría. Establecido esto, no hay que extrañar que cada Estado haga pesar sus fuerzas individuales en la marcha del gobierno federal. Ello viene á comprobar un hecho existente, el de que había una potencia reconocida, á la cual hay que dirigir y no violentar.

OTRA DIFERENCIA ENTRE EL SENADO Y LA CÁMARA DE REPRESENTANTES

El Senado es nombrado por los legisladores provinciales.—Los representantes son nombrados por el pueblo.—Dos grados para la elección del primero.—Uno sólo para la del segundo.—Duración de los dos diferentes mandatos.—Atribuciones.

El Senado, no solo difiere de la otra Cámara por el principio mismo de la representación que cada una ostenta, sino que también por el modo de hacerse la elección, por el tiempo que dura el mandato y por la diferencia de atribuciones.

La Cámara de los representantes es nombrada por el pueblo, el Senado por el Congreso de cada Estado. La primera es producto de la elección directa, la segunda de la elección de dos grados. El mandato de los representantes sólo dura dos años, el de los senadores, seis.

La Cámara de los representantes sólo se ocupa en funciones legislativas; no participa del poder judicial más que acusando á los funcionarios públicos.

El Senado concurre á la formación de las leyes y juzga los delitos políticos que la otra Cámara le denuncia. Es, además, el gran consejo ejecutivo de la nación. Los tratados que realice el presidente deben ser validados por el Senado. La elección de senadores, por ser definitiva, necesita de la aprobación de la misma Cámara (1).

DEL PODER EJECUTIVO (2).

Los legisladores yanquis tenían una tarea difícil de hacer: querían crear un Poder ejecutivo que dependiera de la mayoría y que, por tanto, fuese por sí mismo bastante fuerte para proceder con libertad en su esfera.

El mantenimiento de la forma republicana exigía que el representante del Poder ejecutivo estuviera sometido á la voluntad nacional.

El presidente es un magistrado electivo, su honor, sus bienes, su libertad, su vida, responden sin cesar al pueblo, del buen uso que hará de sus poderes. Además, no es del todo independiente en el ejercicio de su cargo, el Senado le vigila en sus relaciones con los Estados extranjeros, así como en la distribución de los empleos; de tal forma, que no podrá ser ni corrompido, ni corruptor.

Los legisladores de la Unión reconocieron que el Poder ejecutivo no llenaría digna y convenientemente su cometido, si no se

(1) Véase *Federalista*, núms. 54-56 inclusivos; *Story*, págs. 199-314. *Constit. sec. 2.^a y 3.^a*

(2) Véase *idem*, núms. 67-77 inclusivos. *Constitución*, art. 2.^o *Story*, págs. 315-780. *Kent's commentaries*, pág. 255.

le daba más estabilidad y más fuerza que se le había dado en los Estados particulares.

El presidente se había de nombrar para durante cuatro años, pudiéndosele reelegir, y con tal causa de estímulo trabajaría decididamente por el bien público y por hallar los medios de realizarlo.

Se hizo del presidente el único representante del Poder ejecutivo de la Unión. Se dejó hasta de subordinar su voluntad á la de un consejo; medio éste peligroso, que además de debilitar la acción del gobierno, disminuye la responsabilidad de los gobernantes. El Senado tiene el derecho de esterilizar algunos de los actos del presidente, pero no podría obligarlo á proceder en ésta ó aquélla dirección, como gobernante, ni á partir con él (con el Senado) el Poder ejecutivo.

La acción de las Cámaras sobre el Poder ejecutivo puede ser directa, pero ya hemos visto que los americanos tuvieron cuidado de que así no fuera en su país, y puede ser también indirecta.

Las Cámaras, privando al funcionario público de sus facultades, le quitan una parte de su independencia; dueñas de hacer las leyes, se debió temer que ellas les quitasen poco á poco la porción de poder que la constitución quiso conservarles.

Esta dependencia del Poder ejecutivo es uno de los vicios inherentes á las constituciones republicanas. Los americanos no pudieron evitar la propensión que tienen las asambleas legislativas á apoderarse del gobierno, pero hicieron menos resistible tal propensión.

El tratamiento del presidente se fija á su entrada en el ejercicio del cargo, para durante todo el tiempo que ha de permanecer en él. Además, el presidente puede usar del veto suspensivo, el cual le permitirá evitar la promulgación de las leyes que pudieran atentar contra la porción de independencia que la constitución ha querido que tenga, deteniéndolas en su marcha. No se puede dejar de ver en las relaciones entre la presidencia y los cuerpos colegisladores, sino una lucha desigual, pues que las Cámaras, perseverando en sus propósitos, son siempre dueñas de vencer las resistencias que les oponga el presidente, y éste, mediante el veto suspensivo, las fuerza al menos á detener su marcha, las hace estudiar de nuevo la cuestión y ya entonces darla por conclusa y re-

suelta la mayoría formada por dos tercios, como mínimo, de los votos del pueblo. El veto es, pues, una especie de apelación al pueblo. El Poder ejecutivo (que sin esta garantía hubiera podido oprimir en secreto), defiende entonces su causa y hace conocer sus razones.

Pero si el legislador persevera en sus propósitos, ¿no podrá siempre vencer la resistencia que se le oponga? A esto respondería yo que hay en las constituciones de todos los pueblos, cualquiera que sea su naturaleza, un punto en el cual el legislador se halla obligado á atenerse al buen sentido y á la bondad de los ciudadanos. Este punto es más cercano y visible en las repúblicas; más lejano y oculto cuidadosamente, en las monarquías; pero se halla siempre en cualquier parte. No hay país en que la ley pueda preverlo todo, donde las instituciones puedan sustituir continuamente á la razón y á las costumbres.

EN QUÉ SE DIFERENCIA LA POSICIÓN DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS DE LA DE UN REY CONSTITUCIONAL DE FRANCIA

El Poder ejecutivo en los Estados Unidos, limitado y excepcional, como la soberanía á nombre de la cual procede. El Poder ejecutivo en Francia se extiende á todo como ella.—El rey es uno de los autores de la ley.—El presidente solo es el ejecutor de la ley. Otras diferencias que nacen de la duración de los dos poderes.—El presidente oprimido dentro de la esfera del Poder ejecutivo.—El rey es en ella libre.—La Francia, aun á despecho de estas diferencias, se parece más á una república que la Unión, á una monarquía.—Comparación del número de funcionarios que en uno y otro país dependen, respectivamente, del Poder ejecutivo.

El Poder ejecutivo desempeña tan importante papel en los destinos de las naciones, que quiero detenerme por unos instantes en este punto, á fin de dar mejor á conocer qué lugar ocupa entre los americanos.

Para adquirir una idea clara y precisa de la posición del presidente de los Estados Unidos, es conveniente compararla á la de un rey en una de las monarquías constitucionales de Europa.

En esta comparación me atenderé poco á los signos exteriores del poder. Estos, más bien conducen á equivocación al observador, que al conocimiento de la verdad.

Cuando una monarquía se transforma poco á poco en república, el Poder ejecutivo conserva en ella los títulos, honores, respetos y hasta la riqueza, por mucho tiempo después de haber perdido la realeza su poderío. Los ingleses, después de haberle cortado la cabeza á uno de sus reyes, y de haber arrojado á otro del trono, se ponían aún de rodillas para hablarle al sucesor de estos monarcas.

En cambio, cuando caen las repúblicas bajo la autoridad de uno solo, el Poder ejecutivo (1) continúa mostrándose sencillo y modesto en sus maneras, como si no se hubiera elevado ya por encima de todo. Cuando los emperadores disponían ya de la vida y la hacienda de sus conciudadanos, se les llamaba Césares hablándoles, y ellos se producían con familiaridad entre sus amigos.

Hay, pues, que abandonar la superficie y penetrar en el fondo.

La soberanía en los Estados Unidos se halla dividida entre la Unión y los Estados, mientras que entre nosotros es una y compacta; de aquí nace la primera y mayor diferencia que veo entre el presidente de los Estados Unidos y el rey de Francia.

En los Estados Unidos, el Poder ejecutivo es limitado y excepcional, como la soberanía misma en cuyo nombre se procede: en Francia se extiende á todo como ella.

Los americanos tienen un gobierno federal, nosotros uno nacional.

He aquí una primera causa de inferioridad que resulta de la naturaleza misma de las cosas, pero no es la única. La sigue en importancia esta otra:

Se puede afirmar que la soberanía consiste en el derecho de hacer las leyes. El rey, en Francia, constituye verdaderamente una parte de la soberanía, pues que las leyes no existirían si él rehu-

(1) Aquí Tocqueville parece identificar el Poder ejecutivo con su más elevada é intensa representación, cometiendo esta especie de tropo á sabiendas y con exacto conocimiento de la distinción que hay entre el Poder mencionado (y cualquiera otro poder político) y sus representantes, más bien, órganos de su realización.—(N. del T.)

sara sancionarlas; es, además, el ejecutor de las mismas. El presidente es igualmente el ejecutor de las leyes, pero no concurre en su formación, pues aunque les niegue su asentimiento, no impedirá su existencia. No constituye, pues, aquél magistrado, parte de la soberanía, no es más que agente de ella.

No sólo constituye el rey en Francia la parte de soberanía que ya hemos visto, sino que concurre en la confección de las leyes, lo cual es la otra parte. Concurre en la confección de las leyes nombrando los miembros de una de las Cámaras y haciendo cesar á voluntad la duración del mandato de la otra. El presidente de los Estados Unidos no concurre en poco ni mucho en la composición de los cuerpos colegisladores, ni puede disolverlos.

El rey participa, con las Cámaras, del derecho de proponer la ley. El presidente no tiene nada de iniciativa semejante.

El rey está representado en la composición misma de las Cámaras por cierto número de agentes que exponen sus puntos de vista, sostienen sus opiniones y hacen prevalecer sus máximas de gobierno.

El presidente no tiene entrada en el Congreso, ni tampoco la tienen sus ministros, y no es sino por medios indirectos como hace penetrar en este gran cuerpo legislativo su influencia y sus opiniones.

El rey de Francia marcha, pues, de igual á igual con los cuerpos colegisladores, que no pueden marchar sin él, como él no podría obrar sin ellos.

El presidente se halla al lado del Parlamento como un poder inferior y dependiente.

En el ejercicio del Poder ejecutivo propiamente dicho, no hay nada en los Estados Unidos de lo cual se deduzca que la posición del presidente se aproxime á la del rey de Francia: hay respecto al presidente muchas causas de inferioridad.

El poder del rey tiene, en primer lugar, respecto al del presidente, la ventaja de la duración: que es la duración uno de los primeros elementos de la fuerza: no se ama ni se teme sino á aquello que debe existir durante mucho tiempo.

El presidente de la Unión es un magistrado elegido por cuatro años. El rey de Francia es un jefe hereditario.

En el ejercicio del Poder ejecutivo, el presidente de los Esta-

dos Unidos se halla sometido constantemente á una celosa vigilancia. Prepara los tratados, pero no los hace; designa los empleados, pero no los nombra (1).

El rey de Francia es dueño absoluto en la esfera del Poder ejecutivo. El presidente de los Estados Unidos es responsable de sus actos, y la ley francesa dice que la persona del rey de Francia es inviolable.

Sin embargo, sobre el uno y el otro de entrambos jefes de Estado, se extiende un poder director, el de la opinión pública. Este poder es menos definido en Francia que en los Estados Unidos, menos reconocido y menos formulado en las leyes, pero de hecho existe (2). En América se procede por elecciones y fallos; en Francia por revoluciones. De modo que Francia y los Estados Unidos, no obstante la diferencia de sus sendas constituciones, tienen el aspecto común de que en ambas naciones la opinión pública es, en último resultado, el poder dominante. El principio generador de las leyes es, pues, en verdad, el mismo en los dos pueblos, aunque la manera de desenvolverse en uno y otro sea, comparativamente entre ellos, más ó menos libre, y que las consecuencias deducidas sean asimismo con frecuencia diferentes. Este principio es, por su

(1) La constitución había dejado sin esclarecer el punto de saberse si el presidente se hallaba obligado á someter al acuerdo del Senado el caso de la destitución ó de la suspensión de algún funcionario federal. El *Federalista*, en su núm. 77, parece establecer la afirmación, pero en 1897 decidió, con gran acopio de razones, que puesto que el presidente era responsable, no se le puede forzar á servirse de agentes que no tengan su confianza. Véase *Kent's commentarie*, vol. I, pág. 289.

(2) Hoy, para la mayoría de los hombres que estudian este género de cuestiones, no ofrece novedad la aseveración hecha por el autor á la cabeza del párrafo, de extenderse como director la opinión pública por encima del presidente yanqui, y del rey francés; porque ya es de conocimiento casi vulgar que el poder político reside únicamente en el pueblo, de una manera difusa y latente, que se determina en opinión pública, ora con carácter legislativo, pesando de un modo directo y eficaz sobre los Parlamentos; ora con carácter ejecutivo, imprimiendo á los gobiernos direcciones determinadas; y á veces constituyéndose en órgano tan vigoroso del poder ejecutivo, que asume la función gubernativa y convierte en tiránica y facciosa la resistencia en su contra.—(N. del T.)

naturaleza, sencillamente republicano. Por eso creo yo que Francia, con su rey, parece más bien una república que los Estados Unidos, con su presidente, una monarquía.

En cuanto precede dicho, he tenido buen cuidado de no señalar más que los puntos de vista capitales de diferenciación. Si hubiera querido entrar en detalles, el cuadro hubiera sido más saliente aún, pero he dicho lo bastante para no resultar deficiente ni extenso en demasía.

He hecho ver que el poder del presidente de los Estados Unidos no se ejerce sino en la esfera de una soberanía restringida, mientras que el del rey de Francia se desenvuelve en el círculo de una completa soberanía.

Yo hubiera podido mostrar el poder gubernativo del rey de Francia traspasando sus límites naturales de acción é influyendo de mil maneras en la administración de los intereses individuales.

A estas causas de influencia del rey francés, podrían añadirse lo que resulta de haber un gran número de funcionarios públicos, cuya gran mayoría debe sus mandatos al Poder ejecutivo. Este número ha traspasado, en nuestros días, los más extensos límites, pues que se eleva á 138.000 (1). Cada uno de los cuales debe ser considerado como un coeficiente de fuerza. El presidente no tiene el derecho absoluto de nombrar á los empleados públicos, y éstos no exceden casi del número de 12.000 (2).

(1) La suma que anualmente se gasta en pagar á estos funcionarios, es de 200.000.000 de francos.

(2) Se publica todos los años en los Estados Unidos un almanaque llamado *Nacional calendar*, en el cual aparecen inscriptos los nombres de todos los funcionarios federales. Del dicho almanaque, correspondiente á 1833, he tomado el número que dejo transcrito.

Resulta, pues, de lo dicho, que el rey de Francia dispone de once veces más plazas que el presidente de los Estados Unidos, aunque la población de Francia sólo sea vez y media mayor que la de éstos (*).

(*) Hoy Francia tiene una población absoluta de 38.000.000 de habitantes, y la de los Estados Unidos es de 63.000.000.—(N. del T.)