

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Poca cosa hacen las leyes: Organizad el gobierno como queráis; seguramente, en su mayor parte, ese gobierno dependerá del ejercicio de los poderes, que por lo general se dejan a la prudencia y a la integridad de los ministros. Y aún de ellos dependerá toda la utilidad y todo el poder de las leyes. Sin ellos, nuestra república no es más que un plano sobre el papel; no es una organización viviente, activa, efectiva.

BURKE

El gran error de los publicistas, es fijarse harto estrictamente en las formas del sistema de Estado que tienen que explicar o que examinar. Se detienen en la anatomía de nuestras instituciones; no penetran el secreto de su funcionamiento.

John MORLEY

Parece como si una fortuna caprichosa hubiera presidido la historia de la Constitución de los Estados Unidos, puesto que esa gran carta federal ha sido alternativamente violada por sus amigos y defendida por sus enemigos. Desde luego, se obtuvo laboriosamente su establecimiento; con dificultad triunfó de las vigorosas fuerzas de oposición que se hallaban ligadas contra ella. Mientras estaba discutiéndose su adopción, las voces de la crítica fueron numerosas y llenas de autoridad; las voces de la oposición, resonantes y de una extensión amenazadora; y, finalmente, los federalistas no vencieron, sino a fuerza de penosas luchas contra enemigos formidables a la vez en número y habilidad. Pero la victoria fue completa, notablemente completa. Una vez establecido, el nuevo gobierno no tuvo que temer más que el celo de sus amigos. En realidad, después de organizarse, sólo muy poco se oyó hablar del partido de la oposición; desapareció tan

totalmente de la política, que se siente uno inclinado a pensar, transportándose a la historia de los partidos de aquella época, que debe haber sido no sólo conquistado, sino convertido. Hubo un consentimiento casi universal al nuevo orden de cosas. No todo el mundo se declaró federalista, pero todo el mundo se conformó con la práctica federalista. Hubo, naturalmente, celos y rencillas en el nuevo Congreso de la Unión; no hubo plan de partido; y las divergencias que indudablemente prepararon e hicieron estallar tormentas en el primer gabinete de Washington, tuvieron un carácter personal, más que político. Si Hamilton y Jefferson se separaban uno de otro, no era tanto por haber sido el uno amigo ardiente, y el otro tibio partidario de la Constitución; era más bien por ser tan diferentes de carácter y de inclinaciones, que hubieran llegado a dividirse y a ponerse en guerra abierta en todas partes donde en cualquier forma se hubieran hallado en contacto. Había heredado el uno caliente sangre y audaz sagacidad, mientras en el otro, una filosofía negativa corría, naturalmente, a través de sus frías venas. No habían nacido para ser compañeros.

Hubo menos antagonismo en el Congreso, sin embargo, que en el gabinete; y en ninguna de las controversias que se suscitaron, aparecieron disposiciones serias a criticar la Constitución misma. Nadie profirió la amenaza de una protesta, si bien no tardó en manifestarse un sentimiento tendente a limitar la obediencia a la letra sola de los nuevos mandamientos, y a condenar toda tentativa a ejecutar lo que no estaba claramente enunciado en las tablas de la ley. Quedó reconocido que no era tiempo ya de hablar contra la Constitución; pero todos los hombres no podían ser del mismo sentir, y los partidos políticos empezaron a formarse en el seno de las escuelas antagónicas, cuyo objeto era la interpretación de la Constitución. Entonces se alzaron inmediatamente dos sectas rivales de fariseos políticos, profesando cada cual una ortodoxia más perfecta y afectando mayor “inocencia ceremonial” que la otra. Los mismos hombres que habían combatido con vigor y fuerza la adopción de la Constitución, se convirtieron, con la nueva división de los partidos, en sus campeones, presentándose como los partidarios de una interpretación estricta, rígida y literal.

En ello eran asaz consecuentes, porque era enteramente natural que su temor momentáneo de un gobierno central poderoso, se cambiase en terror de una expansión más amplia todavía de los poderes de aquel gobierno, por una interpretación excesivamente lata de su carta; más lo que yo quiero hacer resaltar, no son los motivos para la política de la conduc-

ta de los partidos, sino el hecho de que la oposición a la Constitución, como tal Constitución, cesó casi inmediatamente después de haberse ésta adoptado; y no sólo cesó, sino que cedió el puesto a un culto no razonado y casi ciego por sus principios, por aquel sistema delicado de dualismo en la soberanía, y por aquel plan complicado de administración dualista que estableciera. La admiración por aquel cuerpo de leyes tan discutido en otro tiempo, se hizo la gran moda y la crítica se paró. Desde los comienzos, y todavía hasta la época que precede inmediatamente a la guerra, el plan general de la Constitución no recibió ningún ataque, la nulificación misma no llevó siempre su verdadera cubierta, que era la soberanía de los estados independientes; a menudo se disfrazó bajo la forma de un derecho constitucional; y las más violentas políticas cuidaron de mostrarse llenas de deferencia, cuando menos en las formas, para la venerable ley fundamental. El derecho divino de los reyes no recorrió nunca una carrera más brillante que aquella no disputada prerrogativa de la Constitución de recibir el homenaje de todos. La convicción de que nuestras instituciones eran las mejores del mundo, más aún, el modelo con que todos los estados civilizados habían de conformarse, antes o después, no pudo quebrantarse por las risas de los críticos extranjeros, ni sernos arrancados por los más rudos sacudimientos del sistema.

Ahora, naturalmente, no hay en todo esto nada que sea inexplicable, ni notable siquiera; cada cual puede ver sus razones y sus ventajas sin ir a buscarlas muy lejos; pero el punto interesante de notar es que nosotros, los de la presente generación, estamos en el primer periodo de la crítica libre, en voz alta, sin presión. Somos los primeros norteamericanos que oímos a nuestros propios conciudadanos preguntarse si la Constitución es todavía apropiada para los fines a que debiera servir; los primeros que concebimos dudas serias sobre la superioridad de nuestras instituciones, comparadas con los sistemas de Europa; los primeros que pensamos en modelar de nuevo la máquina administrativa del gobierno federal, y en imponer nuevas formas de responsabilidad al Congreso.

La explicación evidente de ese cambio de actitud respecto a la Constitución, es que el rudo choque de la guerra y los subsiguientes desarrollos de la política nos han enseñado que ha habido una gran alteración en las condiciones del gobierno; que los frenos y los contrapesos que en otro tiempo existían, no son ya efectivos; y que, en realidad, vivimos bajo una Constitución esencialmente diferente de lo que hemos venerado por tanto tiempo como parte de nuestra propiedad particular e incomparable. En suma, ese

gobierno modelo no se conforma ya a su tipo de origen. Mientras lo poníamos al abrigo de la crítica, se ha deslizado de nuestras manos. La noble carta fundamental que se nos dio por la Convención de 1787, es todavía nuestra Constitución; pero es hoy nuestra forma de gobierno, más bien de nombre que de hecho; la forma de la Constitución consiste en balanzas ideales, delicadamente puestas en equilibrio, mientras que la forma actual de nuestro gobierno presente es simplemente un sistema de supremacía del Congreso. La legislación nacional saca su fuerza, hoy como al principio, de la autoridad de la Constitución; pero fácil sería contar por veintenas los *acts* del Congreso, que no se pueden, en forma alguna, conciliar con la teoría evidente de aquel gran instrumento. Continuamos pensando, es cierto, según las fórmulas constitucionales largo tiempo aceptadas, y es todavía políticamente heterodoxo apartarse, en las discusiones graves, de la fraseología del tiempo viejo; pero está claro, para los que las examinan, que la mayor parte de las opiniones comúnmente recibidas, acerca de los contrapesos de la Constitución federal y de la organización administrativa, se hallan varios años retrasadas de las actuales prácticas del gobierno de Washington, y que estamos más lejos de lo que la mayor parte de nosotros se figura, de la época y la política de los autores de la Constitución. Es una observación vulgar de los historiadores que, en el desarrollo de las Constituciones, los nombres persisten mucho más tiempo que las funciones a que eran originariamente aplicados; que las instituciones sufren constantemente alteraciones esenciales en su carácter, mientras conservan los nombres que les fueron dados en su primer estado; y la historia de nuestra propia Constitución no es más que una ilustración nueva de ese principio universal de cambio en las instituciones. Ha habido un desarrollo constante de la práctica legislativa y administrativa, y un constante aumento de precedentes en la gestión de los negocios federales, que han ensanchado la esfera y alterado las funciones del gobierno, sin afectar sensiblemente al vocabulario de nuestro lenguaje constitucional. Nuestro sistema es, casi tanto como el de los ingleses, un sistema vivo y fecundo. No hunde, a decir verdad, tan profundamente sus raíces en el suelo oculto de la ley no escrita; al menos, su eje es la Constitución; pero la Constitución no es hoy, como la carta magna y el *Bill of Rights*, más que el centro de un sistema de gobierno mucho más considerable que el tronco del que han brotado sus ramas; es un sistema cuyas formas, en su mayor parte, no tienen más que embriones muy indecisos y rudimentarios en la sustancia simple de la Constitución y que ejerce mu-

chas funciones enteramente extrañas, en apariencia, a las propiedades primitivas de la ley fundamental.

La Constitución misma no es un sistema completo; no hace más que recorrer los primeros pasos en la vía de la organización. Hace un poco más que sentar principios. Provee todo lo brevemente posible al establecimiento de un gobierno que tiene, a título de ramas distintas, Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Invierte del Poder Ejecutivo a un primer magistrado único, cuya elección y elevación regula cuidadosamente, y cuyos privilegios y prerrogativas define con sucinta claridad; otorga, enumerándolas expresamente, facultades de legislación a un incomparable Congreso representativo; bosqueja la organización de las dos cámaras de ese cuerpo, y provee, en forma definida, a la elección de sus miembros, cuyo número regula al mismo tiempo que fija las condiciones de su elección; establece un tribunal supremo con amplias facultades de interpretación constitucional, prescribiendo de qué manera serán nombrados sus jueces y en qué condiciones llenarán sus funciones oficiales. Y con esto acaba la obra de organización de la Constitución, y el hecho de que no intente nada más es su fuerza principal. Para ella, ir más allá de las disposiciones elementales sería perder algo de su elasticidad y de su facilidad en hacerse adoptar. El crecimiento de la nación y el desarrollo que resulta del sistema gubernamental harían pedazos una Constitución que no pudiera adaptarse a las nuevas condiciones de una sociedad en progreso. Si no pudiera extenderse según las necesidades de una u otra época, habría de ser rechazada y echada a un lado como un anticuado expediente; y no se puede, en consecuencia, discutir que nuestra Constitución se ha revelado duradera, a causa de su sencillez. Es una piedra angular, no una construcción completa; o más bien, volviendo a la anterior figura, es una raíz, no es una completa viña.

El hecho principal de nuestra historia nacional es, pues, que de su tronco vigoroso ha brotado un vasto sistema constitucional —un sistema que se ramifica y se despliega en *statutes* y decisiones judiciales, tanto como en precedentes no escritos—; y uno de los hechos más chocantes, a mi parecer, de nuestra historia política, es que ese sistema no haya sido sometido nunca a una crítica completa y competente de parte de ninguno de nuestros escritores constitucionales, aun los más sutiles. Ellos lo miran por detrás, digámoslo así. Sus pensamientos son dominados, según parece, por aquellas páginas incomparables de *El Federalista*, que, aunque no hayan sido escritas más que para influir sobre los votantes de 1788, for-

man aún, con una persistencia de poder extraña, el cuadro de la crítica constitucional actual, eclipsando en gran parte la práctica constitucional que se ha desarrollado después. La Constitución en acción es manifiestamente algo muy diverso de la Constitución de los libros. “Un observador que considere la realidad viviente, se asombrará del contraste que presenta con la descripción que de ella lea. Verá en la vida muchas cosas que no están en los libros, y buscará, en vano, en la práctica brutal, muchas elegancias de la teoría literaria”.¹ Es, pues, una tarea difícil, para el que hoy quiere hacer un estudio práctico y crítico de nuestro gobierno nacional, escapar a las teorías y fijarse en los hechos, sin dejarse desconcertar por el desconocimiento de lo que aquel gobierno se proponía ser, ni correrse a conjeturas sobre lo que algún día puede llegar a ser; debe esforzarse en prescribir sus fases actuales y fotografiar el delicado organismo en todas sus partes características, exactamente tal como es hoy; esta obra es tanto más ardua y de un resultado tanto más incierto, cuanto es preciso emprenderla sin ser guiado por ningún escritor de reconocida autoridad.

La primer cosa que hay que preguntarse, en el examen de todo sistema de gobierno, es, naturalmente, cuáles son, en primer término, los depositarios reales y el mecanismo esencial del poder. Hay siempre un centro del poder: ¿dónde está colocado ese centro? ¿En qué manos se halla depositada la autoridad suprema, la que se basta a sí misma, y por qué intermediarios habla y obra esa autoridad? Las respuestas que se obtienen a esas preguntas y otras análogas, consultando los manuales llenos de autoridad, que explican la Constitución, no son satisfactorias, sobre todo, porque están contradichas por hechos evidentes. Se dice que no hay fuerza única ni central en nuestro sistema federal; no la hay en ese sistema; no hay más que una balanza de poderes y un ajuste delicado de fuerzas que actúan unas sobre otras, como todos los libros lo declaran. ¿Qué hay de esto, sin embargo, en la conducta práctica del gobierno federal? En ella, sin contradicción, la fuerza que domina y fiscaliza, la fuente de toda potencia motriz y de todo poder regulador, es el Congreso. Se ha pasado por encima de todas las reglas delicadas de restricción constitucional y hasta por encima de muchos amplios principios de limitación constitucional; se ha establecido un sistema perfectamente organizado de fiscalización por el Congreso, que da un violento mentís a ciertas teorías de equilibrio y a algunas construcciones de distribución de los poderes, pero que

1 Estas palabras son de Mr. Bagehot, acerca del sistema constitucional inglés.

concuera perfectamente con los hechos, y no hace violencia a ninguno de los principios de *self government*, contenidos en la Constitución.

Sin embargo, este hecho, aunque asaz evidente, no está en la superficie. No se impone a la observación del mundo. Circula en las corrientes inferiores del gobierno, y no toma forma más que en los canales inferiores de la legislación y de la administración que no están expuestos a la vista de todos. Allí donde se le puede discernir más pronto, es cuando se compara la “teoría literaria” de la Constitución, ya con el mecanismo actual de la legislación, particularmente en los puntos en que ese mecanismo regula las relaciones del Congreso con los departamentos ejecutivos, ya con la actitud de las cámaras frente al tribunal supremo en aquellas ocasiones, felizmente poco numerosas, en que lo legislativo y lo judicial se han encontrado frente a frente en formal antagonismo. La “teoría literaria” es bien clara; las descripciones sobre el papel de la Constitución son familiares a todo norteamericano. Lo que hay más pronunciado en esas pinturas son los frenos y las balanzas teóricas del sistema federal, que pueden verse escritos hasta en las obras más recientes, en términos idénticos, en sustancia, a los que empleaba en 1814 John Adams en su carta a John Taylor.

¿Hay en la historia —escribe Mr. Adams— una Constitución más complicada de balanzas que la nuestra? En primer lugar, dieciocho estados y algunos territorios contrapesan al gobierno nacional; en segundo lugar, la Cámara de Representantes contrapesa al Senado, y el Senado contrapesa a la cámara. En tercer lugar, la autoridad ejecutiva contrapesa, en cierta medida, a la autoridad legislativa. En cuarto lugar, el Poder Judicial contrapesa a la cámara, al Senado, al Poder Ejecutivo y a los gobiernos de estados. En quinto lugar, el Senado contrapesa al presidente en todos los nombramientos para funciones públicas y en todos los tratados... En sexto lugar, el pueblo tiene en sus manos la balanza contra sus propios representantes, por elecciones bienales... En séptimo lugar, las legislaturas de los diferentes estados contrapesan al Senado por elecciones seisenales. En octavo lugar, los electores secundarios contrapesan al pueblo en la elección del presidente. Hay en ello una complicación sutil de balanzas, que, en cuanto yo recuerde, es una invención nuestra propia, y nos es particular.²

2 Las palabras y frases omitidas en la cita contienen las opiniones de Mr. Adams sobre el valor de las diferentes balanzas; juzga que unas son de dudosa utilidad y denuncia sin vacilación a las otras como enteramente perniciosas.

Todas estas balanzas se reconocen como esenciales en la teoría de la Constitución; pero ninguna es tan esencial como la que existe entre el gobierno nacional y los gobiernos de estados, y es la cualidad fundamental del sistema; ella indica su característica principal, que es una característica federal. El objeto de esa balanza de treinta y ocho estados “y algunos territorios” contra los poderes del gobierno federal, como también de varias de las balanzas enumeradas, no es, debe observarse, prevenir la invasión, por las autoridades nacionales de esas provincias, de la legislación expresa e implícitamente reservada a los estados, tal como la reglamentación de las instituciones municipales, el castigo de los crímenes ordinarios, el derecho de aprobar las leyes relativas a las sucesiones y a los contratos, la organización y el mantenimiento del sistema general de educación y la fiscalización de otras materias semejantes, de economía social y de administración diaria; su objeto es moderar y dirigir la política nacional sobre las cuestiones nacionales; hacer salir al Congreso del sendero de las incursiones peligrosas en los terrenos intermediarios o dudosos de la competencia; mantener bien clara, cuando está a punto de oscurecerse, la línea de demarcación trazada entre los privilegios nacionales y los de los estados; restablecer el equilibrio de la competencia cada vez que uno de los platillos, federal o de los estados, amenace alzarse. Nunca hubo gran verosimilitud de que el gobierno nacional se ocupase en arrebatar a los estados sus prerrogativas bien definidas; pero siempre hubo fuertes probabilidades de que ganase, acá y allá, algo en las fronteras, cuando el territorio, semejante al suyo propio, le invitaba a apropiárselo; y fue para defender mutuamente esa zona fronteriza para lo que se dio a los dos gobiernos el derecho de echarse el alto uno a otro. El fin era guardarse, no de la revolución, sino del ejercicio ilimitado de poderes discutibles.

En qué medida se contaba con el poder restrictivo de los estados en tiempo de la Convención y de la adopción de la Constitución, es lo que se halla ilustrado en sorprendente forma en varios de los más célebres artículos de *El Federalista*; y no hay medio mejor de darse cuenta de la diferencia que existe entre la Constitución actual y la Constitución ideal, que colocarse en el mismo punto de vista que los hombres públicos de 1787-1789. Se hallaban disgustados de la Confederación impotente y digna de lástima, que sólo tenía fuerzas para orar y deliberar; les faltaba el tiempo de salir de las egoístas disensiones “de estados separados en discordia y en guerra”, y todas sus esperanzas consistían en el establecimiento de una unión sólida y duradera, tal, que pudiera asegurar aquel

INTRODUCCIÓN

concierto y facilitar a aquella acción común que sólo podría procurar la seguridad y la amistad. Sin embargo, no estaban seguros, en modo alguno, de poder realizar sus esperanzas; no sabían cómo podrían llevar a cabo la reunión de los estados en una Confederación más perfecta. Las últimas colonias no habían sido organizadas, hasta una época reciente, en estados autónomos; se mantenían aparte con un poco de tiesura; eran un grupo de soberanías llenas de suficiencia, celosas de mantener sus prerrogativas adquiridas a precio de sangre, prontas, en fin, a desconfiar de todo poder que se estableciera sobre ellas o se arrogara la intervención de sus voluntades indóciles. No había que contar con que los hombres resueltos, confiados en sí mismos, de una habilidad superior, que habían conquistado la independencia para sus colonias nativas, pasando a través de las llamas de la batalla y a través de los fuegos igualmente violentos de la pérdida y de la ruina financiera, transportaran con gusto su afecto y su obediencia desde los estados nuevamente creados, que eran sus patrias, al gobierno federal, que no debía ser más que una creación puramente artificial, y que no podía ser para ninguno igual que el gobierno de su patria. En el estado aparente de las cosas, parecía inútil recelar de una disminución demasiado grande de los derechos de los estados; había fuertes razones, en cambio, para temer que la unión, sobre cuya formación pudiera llegarse a un acuerdo, carecería de vitalidad, y al mismo tiempo sería incapaz de conservar su dominio contra las reivindicaciones celosas de las repúblicas soberanas, sus miembros. Hamilton no hacía más que expresar la opinión común de todos los pensadores de aquel tiempo cuando decía: “Será siempre más fácil a los gobiernos de los estados usurpar atribuciones de las autoridades nacionales, que al gobierno nacional usurpar las de las autoridades de los estados”; y parecía dar a esta opinión un apoyo sólido cuando añadía que:

...la demostración de esa proposición reposa sobre la mayor influencia que los gobiernos de estados, si administran sus negocios con rectitud y prudencia, poseerán generalmente sobre el pueblo; esta circunstancia nos enseña al mismo tiempo que existe en todas las Constituciones federales una causa de debilidad que les es inherente y propia; y que no cabe tomarse demasiado trabajo en organizarlas, de suerte que se les dé toda la fuerza compatible con los principios de libertad (*El Federalista*, núm. 17.)

Leídas a la luz del día en que vivimos, tales apreciaciones constituyen el más notable de todos los comentarios sobre nuestra historia constitucional. Manifiestamente, los poderes reservados a los estados estaban

destinados a servir de freno muy real y muy potente contra el gobierno federal; y no obstante, podemos ver hoy con bastante claridad que esa balanza de los estados contra las autoridades nacionales se ha revelado, entre todos los frenos constitucionales, como el menos eficaz. La calidad del *pudding* se prueba comiéndolo; y no podemos descubrir hoy nada de aquel sabor pronunciado de soberanía de los estados que los cocineros creían poner en él. Más bien tiene gusto a omnipotencia federal, que sólo pensaba que ponían en cantidades muy pequeñas y sabiamente pesadas. Por la fuerza misma de las cosas, como dice Cooley, era imposible que los poderes reservados a los estados pudieran constituir un freno contra el aumento del poder federal en la medida en que al principio se esperaba. El gobierno federal fue hecho, necesariamente, juez final de su propia autoridad y ejecutor de su voluntad; el freno efectivo a la extensión gradual de su jurisdicción hay que buscarlo, por consecuencia, en la manera como los administradores de ese gobierno interpretan las concesiones de prerrogativas que les hace la Constitución y en el sentimiento que tienen de sus deberes constitucionales.

Y como la verdadera línea de demarcación entre los poderes federal y de Estado ha sido objeto desde el principio de disputas y de serias divergencias de opiniones, debe ocurrir a menudo que el partido que esté en el poder se imagine, avanzando sobre un terreno disputado y ocupándolo, cumplir así simplemente un deber constitucional.

Durante los primeros años del nuevo gobierno nacional, la voluntad de los estados fue, sin duda, muy fuerte; si los dos poderes, federal y de los estados, se hubieran encontrado entonces frente a frente, antes de que el Congreso y el presidente hubieran tenido tiempo de sobreponerse a su inexperiencia y a su timidez primeras, y de descubrir los caminos más seguros de su autoridad y el medio más eficaz de ejercer su poder, es probable que las prerrogativas de los estados hubieran triunfado. El gobierno central, hay que recordarlo, no prometía en su origen tener larga vida.

Había heredado algo del desprecio que se tenía al Congreso, tan débil de la Confederación. Dos de los trece estados se mantuvieron separados de la Unión, hasta que estuvieron seguros de su estabilidad y su buen éxito; muchos, entre los restantes, habían entrado en ella con repugnancia, todos con un vivo sentimiento de sacrificio, y no puede decirse que hubiera una creencia muy extendida ni muy segura de que ella sobreviviera definitivamente.

De igual modo, los miembros del primer Congreso se reunieron muy tardíamente y sin espíritu muy cordial ni muy confiado de cooperación; una vez reunidos, estuvieron, durante largos meses, cruelmente embarazados, no sabiendo cómo ni sobre qué asuntos ejercer sus nuevas funciones, aún no experimentadas.

El presidente se vio denegar el primer puesto por el gobernador de Nueva York, y hubo de sentirse él mismo inclinado a dudar de la importancia de su situación oficial, cuando advirtió que entre las principales cuestiones en que tenía que ocuparse las había que no concernían nada más que a puntos mezquinos de etiqueta y de ceremonial: por ejemplo, el punto de saber si bastaba un día por semana para recibir las visitas de cortesía, “y lo que se diría, si se mostrase en apacibles tés (*tea parties*)”.

Más aquella debilidad primera del nuevo gobierno no fue más que una fase transitoria de su historia; las autoridades federales no empeñaron lucha directa con los estados, antes de que hubieran tenido tiempo de reconocer sus recursos y de aprender a maniobrar con holgura.

Antes de que Washington dejara el sillón presidencial, el gobierno federal se había organizado a fondo, fue ganando prontamente en fuerza y en confianza, a medida que se empleaba de año en año en el arreglo de los negocios extranjeros, en la defensa de las fronteras del oeste y en el mantenimiento de la paz interior. Durante veinticinco años no tuvo ocasión de pensar en esas cuestiones de política interior que más tarde debían incitarlo a extender su jurisdicción. El establecimiento del crédito público; el renacimiento del comercio y los estímulos a la industria; la dirección, primero, de una ardiente controversia y, finalmente, de una guerra desigual con Inglaterra; el cuidado de evitar, al principio un amor demasiado grande, más tarde un odio demasiado violento respecto a Francia, tales son, con otros asuntos análogos, las cuestiones de gran peso y de grave importancia que dieron al gobierno federal harta tarea para dejarle tiempo de meditar en los puntos delicados de teoría constitucional, tocante a sus relaciones con los estados.

No obstante, aún en aquellos tiempos activos de controversia internacional en que la lúgubre luz de la Revolución francesa eclipsaba todas las demás, en que los espíritus estaban llenos de aquellos fantasmas del 76, que tomaban las formas de agresiones británicas, sin que la diplomacia conociera encanto que pudiera disiparlos —aún en aquellos tiempos tan llenos de otras ocupaciones, había habido signos precursores de la lucha desigual que debía estallar entre las autoridades federales y de estados—.

La compra de la Luisiana había dado una forma nueva y una significación marcada a la afirmación de la soberanía nacional. Las leyes sobre los extranjeros y sobre la sedición habían provocado las protestas brutales y solemnes del Kentucky y de la Virginia, y el embargo había exasperado a la Nueva Inglaterra, hasta tal punto, que amenazaba con una secesión.

Y aquel hecho, de parte del gobierno nacional, de apoderarse abiertamente de prerrogativas discutibles, no era la indicación más significativa ni menos equívoca de un aumento cierto del poder federal. Hamilton, como secretario del Tesoro, había tenido cuidado, desde el comienzo mismo, de dirigir la política nacional por vías que conducían inevitablemente a una extensión casi indefinida de la esfera de la legislación federal. Sintiendo que tenía necesidad de ser guiado en aquellas cuestiones de administración financiera que pedían evidentemente su atención inmediata, el primer Congreso de la Unión se colocó prontamente, por su propio movimiento, bajo la dirección de Hamilton. “Es muy entretenido —dice Mr. Lodge— observar con que diligencia el Congreso, que se había batido hábil y honradamente con las rentas públicas, con el comercio y con mil detalles, embarazado como estaba por la torpeza inherente a los cuerpos legislativos, se volvió hacia el nuevo secretario para pedirle su ayuda”. Su opinión fue solicitada y seguida en todo, y su habilidad como jefe de partido allanó muchos senderos difíciles del nuevo gobierno. Pero tan pronto como las facultades de aquel gobierno se empezaron a ejercer bajo su dirección, empezaron también a desarrollarse. En su famoso informe sobre las manufacturas se sentaron las bases de aquel sistema de tarifas protectoras, que estaba destinado a suspender todas las industrias del país de las faldas del poder federal y a hacer todo comercio y toda industria del territorio sensibles a todos los vientos de partido que pudieran soplar en Washington; en su informe, igualmente célebre, a favor del establecimiento de un banco nacional, fue utilizada por primera vez aquella poderosa doctrina de los “poderes tácitos” de la Constitución, que después ha sido siempre el principio dinámico capital de nuestra historia constitucional. “Esta gran doctrina, que presta cuerpo al principio de la interpretación liberal, fue, según Mr. Lodge, el arma más formidable del arsenal de la Constitución; y cuando Hamilton la empleaba, él sabía y sus adversarios sentían que había en ella algo que podía conferir al gobierno federal facultades casi ilimitadas”. Sirvió, en primer lugar, para hacer aceptar la Carta del Banco de los Estados Unidos-Institución, que era el pilar central de la maravillosa administración de Hacienda de Hamilton, y en cuyo al-

INTRODUCCIÓN

15

rededor, más tarde como entonces, brillaron en tan gran número los relámpagos de la lucha de los partidos. Pero el Banco de los Estados Unidos, aunque importante, no fue la más grande de las creaciones de aquella vigorosa y seductora doctrina.

Provista, por fin, de la sanción del tribunal supremo, conteniendo, en su carácter evidente de doctrina de prerrogativa legislativa, un principio muy vigoroso de aumento constitucional, pronto hizo del Congreso el poder dominante, ¡qué digo! el poder irresistible del sistema federal, y relegó algunas de las balanzas principales del Congreso a un papel insignificante en la “teoría literaria” de nuestras instituciones. Tuvo varios efectos sobre la situación de los estados en el sistema federal. En primer lugar, puso a las constituciones de los estados en una situación muy desfavorable, puesto que no había en ellas principio semejante de acrecimiento. Su soberanía estacionaria no podía, de ninguna manera, seguir el progreso rápido de la influencia federal en las nuevas esferas que así le eran abiertas. La doctrina de las facultades tácitas era, evidentemente, a la vez, fácil e irresistible. Contenía el derecho del Poder Legislativo nacional de apreciar él mismo la extensión de sus atribuciones políticas; podía, pues, eludir todos los obstáculos de la intervención judicial; porque el tribunal supremo, desde muy temprano, se declaró sin autoridad para discutir el privilegio de la legislatura de determinar la naturaleza y la extensión de sus propias facultades en la elección de los medios destinados a dar efecto a sus prerrogativas constitucionales; está desde hace largo tiempo establecido, como regla reconocida de acción judicial, que los jueces serán muy lentos en oponer su opinión a la voluntad legislativa, en los casos en que no esté demostrado claramente que ha habido verdadera violación de un principio constitucional indiscutible o de una disposición constitucional expresa.

Las autoridades federales son, por otro lado, en la mayor parte de los casos, los únicos jueces, y en todo caso los jueces en última instancia de las intrusiones cometidas en las facultades de los estados, tanto como en las facultades federales. Los estados se hallan absolutamente privados hasta de toda defensa efectiva de sus prerrogativas evidentes; porque no son ellos, sino los poderes nacionales, los que tienen la misión de determinar, con una autoridad decisiva e indiscutida, cuales son las facultades de Estado que, en el caso de cuestión o de conflicto, serán reconocidas. En resumen, uno de los privilegios que los estados han abandonado en manos del gobierno federal, es el privilegio que comprende a todos los demás, el

de determinar lo que ellos mismos pueden hacer. Los tribunales federales pueden anular la acción de los estados, pero los tribunales de estados no pueden detener el acrecentamiento del poder del Congreso.³

Pero no es ese más que el aspecto doctrinal de la cuestión; es simplemente su exposición con un “sí” y un “pero”. El resultado práctico iluminó más vivamente aún la situación descompuesta y lánguida de los estados en el sistema constitucional. Un resultado muy práctico ha sido llevar el poder del gobierno federal a la puerta misma de cada ciudadano, como su señor inmediato, tanto exactamente como su mismo gobierno de Estado. Naturalmente, toda nueva provincia en que el Congreso ha entrado en virtud del principio de las facultades tácitas, ha necesitado para su administración un aumento más o menos considerable del servicio civil nacional; este último hoy, por medio de sus cien mil funcionarios, lleva a todas las comunidades del país el sentimiento de que el poder federal es el poder de los poderes; establece la autoridad federal, por decirlo así, en los hábitos mismos de la sociedad. No es un gobierno extraño, sino un gobierno familiar y doméstico aquel cuyo funcionario es vuestro vecino de puerta, con cuyos representantes tenéis que habéroslos diariamente en el correo y en la aduana, cuyos tribunales funcionan en vuestro propio estado, que envía a sus oficiales de policía a vuestra propia ciudad para detener en ella a vuestro conciudadano, o para llamaros a vos mismo por *writ* al banco de los testigos. ¿Y quién puede librarse de respetar a funcionarios que sabe están apoyados por la autoridad y por el poder de toda la nación, en el cumplimiento de los deberes en que se les ve empeñados diariamente? ¿Quién no siente que el marshal (oficial de policía del gobierno federal) representa un poder más grande que el sheriff (oficial de policía de los estados), y que es más peligroso molestar a un correo de la

3 El siguiente pasaje de William Maclay (*Sketches of Debate in the First Senate of the US*, pp. 292 y 293) hace ver bien con que claridad fueron previstos, desde el principio, los resultados de aquella situación por hombres perspicaces. “El sistema propuesto por esos señores (los federalistas), o más bien el desarrollo de los designios de un partido, ha sido el siguiente: El poder general de llevar a efecto la Constitución por una explicación interpretativa se extenderá a todos los casos en que el Congreso pueda juzgarlo necesario o útil... Las leyes de los Estados Unidos serán tenidas por superiores a toda ley, título o hasta Constituciones de estados. El poder supremo de decidir en esta cuestión como en cualquier otra, pertenece al gobierno federal, porque los estados se han olvidado de asegurarse un árbitro o un modo cualquiera de decisión para el caso de divergencia entre ellos. No hay tampoco un artículo en la Constitución que puedan invocar. Pueden ellos dar una opinión, pero las opiniones del gobierno general deben prevalecer... Todo acto directo y libre sería llamado usurpación. Más, en cuanto a saber si la influencia creciente y las intrusiones del gobierno general no pueden gradualmente absorber a los gobiernos de estados, esa es otra cuestión”.

mala que derribar a un agente de policía? Un contacto personal del ciudadano con el gobierno federal —contacto por el cual se siente ciudadano de un Estado más grande que el que interviene en sus asuntos cotidianos y autoriza el testamento de su padre— hace más que contrapesar su sentimiento de lealtad y de dependencia para con las autoridades locales; crea un lazo sensible de homenaje al poder que se presenta indiscutiblemente como el más considerable de los dos y más plenamente soberano. En la mayor parte de las materias, este lazo de homenaje no lo encadena tiránicamente, ni dolorosamente lo irrita; pero, en algunas materias, lo cohibe en forma mucho más penosa.

Cuando los directores federales de correos son apreciados y los jueces obedecidos sin vacilar, cuando muy pocas gentes sienten el peso de los derechos de aduanas, y pocas quizá se quejan de las patentes de licencias sobre el whisky y el tabaco, todo el mundo ve, en cambio, con malos ojos a los interventores federales en las elecciones. Este país es, por excelencia, un país de elecciones frecuentes, y pocos estados se cuidan de aumentar su número separando las elecciones de los funcionarios de estados de las elecciones de los funcionarios federales. Resulta de ello que el interventor federal, que inspecciona el escrutinio para los representantes en el Congreso, inspecciona también, en la práctica, la elección de los funcionarios de estados; porque los funcionarios de estados y los miembros del Congreso son elegidos, generalmente, en el mismo tiempo y lugar por escrutinios que llevan en común una “lista de partido completa (*party ticket*)”; todo examen de esas papeletas después de haber sido depositadas, toda facultad perentoria de oponerse a los que intentan depositarlas, equivalen a una intervención en las elecciones de estados, no menos que en las elecciones federales. El poder del Congreso de reglamentar la elección de los representantes federales, es opresivo cuando se hace entrar así en él la vigilancia de las elecciones de estados que no están, ni aún en virtud de los poderes tácitos, dentro de la esfera de la prerrogativa federal. El interventor representa el lado más molesto de la supremacía federal, pertenece al ramo menos querido del servicio civil; pero su existencia es muy expresiva en cuanto al equilibrio actual de los poderes, y sus privilegios, más bien odiosos, deben, en el sistema actual de elecciones combinadas, tener por resultado debilitar el respeto de sí mismos en los funcionarios de estados encargados de las elecciones, produciéndolos claramente el sentimiento profundo de su subordinación a los poderes que residen en Washington.

Un aspecto muy diferente y mucho más importante de la preeminencia federal, aparece en la historia de la política de las mejoras interiores. No tengo necesidad de explicar aquí esta política. Ella ha sido discutida con bastante frecuencia y comprendida desde hace bastante tiempo para que no tenga necesidad de explicación. Su práctica es sencilla, su persistencia indiscutible. Pero su acción sobre la situación y la política de los estados no es siempre advertida claramente ni indicada a menudo con precisión. Los principales resultados, naturalmente, han sido esa expansión de las funciones nacionales que implicaban, necesariamente, el empleo de fondos nacionales por empleados también nacionales, en la policía de los ríos y canales interiores y en la mejora de los puertos, y el establecimiento de ese precedente muy discutible, que consiste en gastar en localidades favorecidas el dinero producido por impuestos que pesan igualmente sobre los ciudadanos de todas las fracciones del país.

Pero la influencia de esa política no está limitada a estos resultados principales. Apenas son menos significativos o menos reales, por ejemplo, sus efectos morales: ella hace a las administraciones de los estados menos confiadas en si mismas y menos activas, menos prudentes y económicas; ella las acostumbra a aceptar de la caja federal subsidios para mejoras interiores, a contar con las rentas nacionales más que con su iniciativa o su energía propias para procurarse los medios de desarrollar esos recursos, cuyo avaloro y utilización debieran ser del dominio particular de la administración de Estado. Es, así lo supongo, poco dudoso, que gracias a la influencia moral de esa política, se ve hoy a los estados volverse hacia el gobierno federal para pedir su ayuda en materias tales como la educación. Aguardando ser ayudados, no quieren ayudarse ellos mismos. Es cierto que hay más de un Estado que, aunque asaz grandemente rico para hacer los gastos de un sistema de educación muy eficaz, descuida hacerlo y se contenta con expedientes imperfectos y temporales porque hay, cada año, excedentes considerables en el tesoro nacional que el rumor o promesas no autorizadas le dicen que pueden ser distribuidos a los estados como subvenciones a la educación. Si el gobierno federal tuviera mayor cuidado en mantenerse apartado de todo plan de mejora estrictamente local, esa política culpable y desmoralizadora de los estados podría difícilmente sobrevivir. Los estados perderían el deseo, porque perderían la esperanza de hacerse asalariados del gobierno de la Unión; se ejercitarían con diligencia en los deberes que les son propios, con gran ventaja, a la vez, de ellos mismos y del sistema federal. No es esto decir que la polí-

tica de mejoras interiores deba ser evitada, siendo inconstitucional o imprudente, sino sólo que ha sido llevada demasiado lejos; y que, llevada demasiado lejos o no, debe, en todo caso, haber sido —se ve ahora que lo es— de un gran peso en el platillo federal de la balanza.

Aún otras facultades del gobierno federal se han desarrollado tanto más allá de sus primeras proporciones, que han inferido un ataque muy serio a la simetría de la teoría literaria de nuestro sistema federal; se han fortalecido a la sombra de las atribuciones que el Congreso ejerce sobre el comercio y el mantenimiento del servicio postal. Así, el tribunal supremo de los Estados Unidos ha declarado que las facultades reconocidas al Congreso por la Constitución, de regular el comercio y de establecer oficinas de correos y de rutas postales:

...siguen los progresos del país y se adaptan a los nuevos desarrollos que resultan de los tiempos o de las circunstancias. Se extienden desde el correo a caballo a la diligencia, del barco de vela al *steamer*, de la diligencia y del *steamer* al ferrocarril, y del ferrocarril al telégrafo, a medida que estas nuevas vías han sido puestas necesariamente en uso para responder a las demandas de la población y de la riqueza crecientes. Tienen por objeto dirigir la tarea a que se refieren en todo tiempo y en cualesquier circunstancias. Como han sido confiadas al gobierno general para el bien de la nación, no es solamente el derecho, es también el deber del Congreso velar por que las comunicaciones entre los estados y la transmisión de las noticias, no sean embarazadas o reprimidas inútilmente por la legislación de los estados.

Esta decisión expresiva tenía por objeto sostener el derecho de una compañía de telégrafos de un Estado, creada por una carta, establecer su línea a lo largo de todas las rutas postales de los demás estados sin el consentimiento de éstos, y hasta contra su voluntad; pero es manifiesto que todas las compañías constituidas podrían, bajo la sanción de ese amplio principio, reclamar semejantes privilegios, a despecho de la resistencia de los estados; tales decisiones influyen mucho para dejar casi sin valor las facultades de incorporación de los estados, enfrente de las facultades de intervención del gobierno federal.

Marchando así al par con ese aumento de la actividad federal ha habido, desde el principio, un aumento constante y cierto del sentimiento nacional. Fue, naturalmente, el peso de la guerra el que finalmente y en forma decisiva rompió el equilibrio establecido entre los poderes federales y

los poderes de estados; es evidente que muchas de las manifestaciones más marcadas de la tendencia centralizadora, han aparecido desde la guerra. Pero la historia de la guerra no es más que un relato del triunfo del principio de la soberanía nacional. La guerra era inevitable, porque ese principio se agrandó rápidamente; y el fin de la guerra fue lo que fue, porque ese principio se había hecho predominante. Aceptada primero como de imperiosa necesidad, la unión de forma y de legislación se había convertido en una unión de sentimiento, y estaba destinada a ser un día una unión de instituciones. Ese sentimiento de unidad nacional y de comunidad de destino que Hamilton había tratado de desarrollar, pero que era todavía débil en aquella época de largas distancias y de comunicaciones difíciles, en que el pulso de la nación era tan lento como la diligencia y el correo, se había hecho, a la muerte de Webster, bastante fuerte para regir al continente. La guerra entre los estados fue la lucha suprema y final entre aquellas fuerzas de disgregación que quedaban todavía en la sangre del cuerpo político, y aquellas otras fuerzas de salud, de unión y de fusión que habían dado a aquel cuerpo vigor y poder, a medida que el sistema pasaba de la juventud a la madurez, y que su Constitución se afirmaba y maduraba al avanzar en edad.

La historia de aquella política decidida de “reconstrucción” que siguió de cerca al fin de la guerra, y que fue a la vez su resultado lógico y su comentario significativo, contiene una viva pintura de la modificación del equilibrio en el sistema constitucional; es una especie de cuadro exagerado, casi una caricatura de las tendencias constitucionales y de la política federal anteriores. La ola de las usurpaciones federales alcanzó probablemente su nivel más elevado con la legislación que dio a los tribunales federales el poder de castigar a un juez de Estado —por haber rehusado, en el libre ejercicio de sus funciones, inscribir a los negros entre los jurados de su tribunal— y con aquellos *statutes* que atribuían a los tribunales federales competencia para las violaciones de las leyes de estados por funcionarios de estados.⁴ Pero esa ola ha subido con frecuencia muy arriba, y aunque de tiempo en tiempo ha sufrido depresiones, durante muchos años los diques de los privilegios constitucionales de los estados se han

4 Igualmente extensiva de los poderes federales, es la decisión de “legal tender” (Juilliard V. Greenman) de marzo de 1884, que para establecer la existencia de un derecho a emitir papel no reembolsable, invoca el reconocimiento por la Constitución de otros derechos característicos de soberanía, y la posesión de un derecho idéntico por los demás gobiernos. Pero esa decisión no lleva consigo ninguna restricción de las facultades de los estados, y tal vez se debiera poner en contraste contra ella otra decisión (varios casos, octubre de 1883) que rehusa la sanción constitucional al *Civil Rights Act*.

visto casi sin resistencia contra ella; eso es tan cierto, que el juez Cooley puede afirmar, sin temor a ser contradicho, que:

...los frenos eficaces contra las intrusiones del poder federal sobre el de los estados deben buscarse, no en el poder de resistencia de los estados, sino en la elección de representantes, senadores y presidentes, que sostengan opiniones estrictamente constitucionales, y en un tribunal supremo federal competente para mantener a todos los departamentos y a todos los funcionarios en los límites exactos de su autoridad, en cuanto sus actos pueden llegar a ser de la competencia judicial.

En verdad, es bien evidente que si el poder federal no es enteramente irresponsable, sólo el judicial federal es el contrapeso efectivo del sistema entero. Los jueces federales tienen en sus manos el destino de las facultades de los estados, y su autoridad es la única que puede tirar eficazmente de las riendas para moderar al Congreso. Así, pues, si sus facultades no son enérgicas, parece por desgracia que conviene unirse a los que se atienen a la “teoría literaria” de nuestra Constitución. Es la palabra del tribunal supremo la que debe mantener o hacer caer toda legislación, por tanto tiempo como la ley sea respetada. Pero, según ya he indicado, hay cuando menos una vasta comarca jurisdiccional en que el tribunal supremo, a despecho de las invitaciones que se le han dirigido, y aunque tal vez tuviera el derecho de apropiársela, ha rehusado, no obstante, entrar; al negarse a penetrar en ella, ha renunciado a guardar uno de los principales, de los más fáciles y de los más visibles caminos que conducen a la supremacía federal. Se ha declarado sin autoridad para intervenir cerca del poder político discrecional, ya del Congreso, ya del presidente, y ha rehusado hacer un esfuerzo cualquiera para obligar a esos departamentos coordinados a ejecutar ningún acto, hasta el más imperativamente mandado por la Constitución.

Es cierto que cuando el presidente se excede de los límites de su autoridad o usurpa la que pertenece a uno de los otros departamentos, sus órdenes, mandatos o decretos no protegen a nadie, y sus agentes se hacen personalmente responsables de sus actos. El freno de los tribunales consiste, pues, en su capacidad para mantener el ejecutivo en la esfera de su autoridad, rehusando sancionar como ley todo lo que puede traspasar sus límites, y conteniendo a los agentes o a los instrumentos de su acción ilegal en una estricta responsabilidad (Cooley).

Pero esta pena infligida, no directamente al principal culpable, sino indirectamente a sus agentes, no puede imponerse sino después que el mal ha sido hecho. Los tribunales no pueden adelantarse al presidente e impedir que el daño se ejecute. No tienen ningún poder de iniciativa; deben esperar que la ley haya sido violada, y que pleitistas independientes hayan presentado una demanda; deben aguardar en nuestros días, meses, con frecuencia años, antes de que en el reparto regular de un índice voluminoso se llegue a esa demanda.

Aparte de ello, en tiempo ordinario no es del Ejecutivo del que hay que temer las usurpaciones más peligrosas.

La legislatura es el espíritu agresivo. Es el poder motor del gobierno, y, a menos que el judicial pueda tenerlo en jaque, los tribunales son relativamente de poca importancia, como contrapeso del sistema. Son las usurpaciones sutiles, furtivas, casi imperceptibles de la política, o de la acción política, las que constituyen los precedentes sobre que generalmente se han elevado las nuevas prerrogativas, y, sin embargo, esas usurpaciones mismas son de lo que es más difícil para los tribunales ocuparse, y acerca de las cuales, en consecuencia, se han declarado los tribunales federales sin autoridad para hacer conocer una opinión. Ellos no tienen nada que decir sobre las cuestiones de política.

El Congreso mismo debe juzgar qué medidas pueden ser empleadas legítimamente para extender o hacer efectiva su autoridad reconocida, cuáles son las leyes “necesarias y propias para dar efecto a las facultades que le son particulares”, y todas las demás facultades confiadas por la Constitución al gobierno de los Estados Unidos, o a cualquier departamento o funcionario de ese gobierno, los tribunales, muy perspicaces y muy pronto en discernir las prerrogativas del poder político discrecional en los actos legislativos, son excesivamente lentos para emprender una distinción entre lo que es y lo que no es una violación del espíritu de la Constitución. Se necesita que el Congreso traspase en mucho caprichosamente los límites del sentido claro e indiscutible de la Constitución; se necesita que choque de frente directamente con todo derecho y todo precedente; se necesita que dé coces contra el aguijón de los principios y de las interpretaciones bien establecidas, antes de que el tribunal supremo le dirija una censura formal.

Luego, además, el mismo tribunal supremo, por rectos e irreprochables que sean sus miembros, ha tenido, por lo general, y continuará teniendo, sin duda alguna, un matiz político marcado, que es el de la época

en que su mayor parte ha sido elegida. Los miembros del tribunal que presidió John Marshall eran, como todos saben, firme y abiertamente federalistas en sus tendencias; pero durante los diez años que siguieron a 1835, los jueces federalistas fueron rápidamente reemplazados por demócratas y las tendencias del tribunal cambiaron en consecuencia. En verdad puede decirse sinceramente que, considerando grande nuestra historia política, las interpretaciones constitucionales del tribunal supremo han cambiado lenta, pero seguramente, siguiendo las alternativas de los cambios de poder entre los partidos nacionales.

Los federalistas fueron sostenidos por un poder judicial federalista; el periodo de la supremacía de los demócratas fue testigo del triunfo de los principios democráticos en los tribunales, y la preponderancia de los republicanos ha separado del más alto tribunal del país a todos los representantes, excepto uno, de las doctrinas democráticas. Sólo durante periodos relativamente cortos de transición, cuando la opinión pública saltaba de una creencia política a otra, ha sido cuando las decisiones del judicial federal han sido claramente opuestas a los principios del partido político gobernante.

Más, aparte de esto, y sobre todo, los tribunales nacionales están, en su mayor parte, en poder del Congreso. El tribunal supremo mismo no escapa a su intervención, porque es privilegio del Legislativo aumentar, cuantas veces le agrade, el número de los jueces en el banco supremo “a fin de debilitar la Constitución”, como Webster lo dijo un día, “creando un tribunal que eluda sus disposiciones, interpretándolas”; y esto es lo que en una ocasión memorable le plugo hacer.

En diciembre de 1869 el tribunal supremo se pronunció contra la constitucionalidad de los *Legal tender acts*, queridos del Congreso; en el curso del mes de marzo siguiente se produjo oportunamente una vacante entre los jueces, y se creó un nuevo cargo para atender a las circunstancias imprevistas. El Senado dio a entender al presidente que ningún candidato desfavorable a los *acts* en discusión sería aceptado. Fueron nombrados dos jueces de la opinión del partido dominante; la mayoría hostil del tribunal fue destruida, y la decisión criticada se reformó.

La creación de nuevos puestos no es, sin embargo, el único medio que tiene el Congreso de hacer presión sobre el tribunal supremo, e intervenirlo. Puede prevenir una discusión contraria a sus miras, quitando sumariamente al tribunal competencia sobre el caso respecto al cual tema una decisión semejante, y eso aún estando ya pendiente el asunto; no hay,

en efecto, más que una parte muy pequeña de la jurisdicción de los tribunales, hasta del tribunal supremo, que derive directamente de la Constitución. Está aquélla fundada, en su mayor parte, en el *Judiciary Act* de 1789; siendo éste pura y simplemente un *act* del Congreso, puede ser derogado en cualquier época que a éste le plazca derogarlo. De ese *Judiciary Act* dependen también, no sólo las facultades, sino hasta la existencia misma de los tribunales inferiores de los Estados Unidos, tribunales de circuito y de distrito; y su destino posible está trazado de antemano, en forma significativa, en aquel *Act* de 1802 por el que un Congreso demócrata barrió de arriba a abajo el sistema de los tribunales de circuito creados el año precedente, pero odiosos a los demócratas recientemente subidos al poder, porque habían sido compuestos de federalistas en las últimas horas de la administración de John Adams.

Esa balanza de lo judicial contra la legislatura y el Ejecutivo parece ser, por lo tanto, otra de esas balanzas ideales que se pueden hallar en los libros más que en la brutal realidad de la práctica actual, porque, manifiestamente, el poder de los tribunales no está a salvo sino durante los periodos de paz política, cuando las pasiones de los partidos no están despiertas o éstos no son empujados por las órdenes de mayorías irresistibles.

En cuanto a algunas de las otras balanzas constitucionales enumeradas en aquel pasaje de la carta de John Taylor que he tomado por texto, su ineficacia actual es en verdad hartamente evidente para que tenga necesidad de ser probada. Los colegios electorales pueden haber servido de contrapeso contra sus representantes en tiempo de Mr. Adams, porque no era aquella una época de asambleas primarias ni de “caucus” con su estricta disciplina. Las legislaturas de los estados también pueden haber sido capaces de ejercer una influencia apreciable sobre la acción del Senado en el tiempo en que la política era la consideración dominante que dirigía las elecciones para el Senado, en que la elección del legislativo no era siempre un asunto de intriga astuta, de pura consideración de personas y de cálculo de partido. Los electores presidenciales tuvieron, sin duda alguna, por algún tiempo cierta libertad en la elección del primer magistrado; pero antes de la tercera elección presidencial, algunos de ellos habían comprometido su voto; antes de que Adams escribiera su carta, la mayoría de aquellos electores estaban acostumbrados a obedecer las indicaciones de un “caucus congresional”; y durante los últimos cincuenta años han registrado simplemente la voluntad de las “Convenciones” de los partidos.

Es digno de nota que Mr. Adams, quizá porque había sido él mismo presidente, describe al Ejecutivo como constituyendo “en cierto modo” únicamente un freno contra el Congreso, aunque no usa de esta restricción respecto a las demás balanzas del sistema. Dejando a un lado la experiencia, se podía, sin embargo, contar razonablemente con que las prerrogativas del presidente hubieran sido una de las limitaciones más eficaces del poder del Congreso. Se hizo de aquél una de las tres grandes ramas coordinadas del gobierno; se concedió a sus funciones la más alta dignidad; se le dieron privilegios numerosos e importantes tan considerables, en efecto, que ha gustado a la fantasía de algunos escritores ponerlos de relieve como superando a los de la Corona británica. Hay pocas dudas de que, si el sillón presidencial hubiera estado ocupado siempre por hombres de un carácter imponente, de una habilidad reconocida y de una educación política sólida, habría continuado estando rodeado de la más alta autoridad y de la mayor consideración, siendo el verdadero centro del edificio federal, el verdadero trono de la administración, y con mucha frecuencia la cuna de la política. Washington y su gabinete eran atendidos por el Congreso y modelaban sus deliberaciones; Adams, aunque frecuentemente contrariado y contrarrestado, dio un sello particular al gobierno, y Jefferson, como presidente, no menos que como secretario de Estado, fue el irritable *leader* de su partido. Pero el prestigio del cargo presidencial declinó al mismo tiempo que el carácter de los presidentes. Y el carácter de los presidentes ha declinado a medida que se ha perfeccionado la táctica egoísta de los partidos.

Era inevitable que fuera así. Cuando la independencia del voto entre los electores presidenciales hubo dejado el puesto a la elección de candidatos a la presidencia por “Convenciones” de partidos, se hizo absolutamente necesario, a los ojos de los políticos de oficio, y cada vez más necesario a medida que se adelantaba, hacer de la oportunidad y de la utilidad las únicas reglas de esa elección.

De igual modo que cada partido, una vez reunido en “Convención”, no emitía más que las opiniones que parecían haber recibido la sanción del sufragio de todos, suprimiendo cuidadosamente en su “plataforma” todos los principios políticos impopulares, y omitiendo escrupulosamente mencionar toda doctrina que hubiera podido ser mirada como una característica y como una parte de un programa particular y original, así también cuando el candidato presidencial llegaba a ser elegido, se reconocía como de indispensable necesidad que tuviera un pasado político todo lo

corto posible, y que fuera irreprochable y puro de toda significación. “Señores —decía un distinguido hombre público americano—, yo haré un excelente presidente, pero muy mal candidato”.

Una carrera decisiva, que dé a un hombre un puesto bien definido en la opinión pública, constituye una incapacidad radical para la presidencia, porque la candidatura debe preceder a la presidencia; y los escollos de la candidatura no pueden franquearse más que por un barco ligero que lleve poco flete y que pueda virar rápidamente para evitar las dificultades del paso.

Me veo inclinado a pensar, sin embargo, que la decadencia observada en el carácter de los presidentes, no es la causa, sino tan solo la manifestación corolaria de esa decadencia del prestigio del cargo presidencial. Ese elevado cargo ha decaído de su primer estado de dignidad, porque su poder ha decrecido; y su poder ha decrecido, porque el del Congreso ha llegado a ser preeminente.

Los primeros presidentes eran, ya lo he dicho, hombres de tal temple, que, cualesquiera que fueran las circunstancias, habrían hecho sentir su influencia. Pero tuvieron ocasiones excepcionales. Al mismo tiempo que disputaba y luchaba con Inglaterra, que compraba la Luisiana y la Florida, que construía diques para desviar la ola de la Revolución francesa y que desembarazaba al país de incesantes discusiones con las repúblicas sudamericanas, el gobierno estuvo constantemente ocupado, según he indicado ya, durante los veinticinco primeros años de su existencia, en el arreglo de las relaciones extranjeras; y en esas relaciones extranjeras, naturalmente, los presidentes lo tenían que hacer todo, puesto que era a ellos a quienes pertenecía la dirección de las negociaciones.

Aparte de eso, relativamente también a la política interior, aquellos tiempos no eran como los nuestros. El Congreso era algo torpe en ejercer sus facultades, todavía no experimentadas; su mecanismo era nuevo; no tenía ese buen espíritu que después lo ha hecho perfecto en su género. No habiendo aprendido aún el arte de gobernarse lo mejor para sus intereses, y no poseyendo esa facilidad de legislación que ha adquirido después, la legislatura era feliz con obtener consejos e inspiraciones políticas del Ejecutivo.

Pero ese estado de cosas no duró largo tiempo. El Congreso fue muy pronto y muy apto para aprender lo que podía hacer y para ponerse en excelente estado de cumplirlo.

Muy prontamente se dividió en comités permanentes, a los que proveyó de privilegios extensos y bien determinados de iniciativa y de intervención

legislativa, y se puso, por su medio, a administrar el gobierno. El Congreso no es —(para adoptar la definición del Parlamento de Mr. Bagehot)—

...ni mucho menos, sólo una vasta asamblea de gentes más o menos ociosas. En la proporción en que le déis el poder, hará informaciones sobre todo, arreglará todo, se mezclará en todo. En un despotismo ordinario, las facultades del déspota están limitadas por su capacidad física y por las exigencias del placer; no es más que un hombre, no tiene más que doce horas del día y no está dispuesto a consagrar más que una pequeña parte de ellas al trabajo molesto; guarda el resto para la Corte, el harem o la sociedad.

Pero el Congreso “es un déspota que tiene un tiempo ilimitado, que tiene una vanidad ilimitada, que tiene o cree tener una capacidad ilimitada, cuyo placer está en la acción, cuya vida es el trabajo”.

En consecuencia, ha entrado cada vez más en los detalles de la administración, hasta que ha tomado virtualmente en sus manos todas las facultades sustanciales del gobierno. No domina al presidente, pero hace de los secretarios sus humildes servidores. No vacilaría, llegada la ocasión, en habérselas directamente con el primer magistrado mismo; pero es poco solicitado a ello, porque nuestros presidentes de la época actual viven por procuración; son el Ejecutivo en teoría; pero los secretarios son el Ejecutivo de hecho. Desde la primera legislatura misma del Congreso se hicieron gestiones para repartir el trabajo ejecutivo entre varios departamentos, siguiendo una división de trabajo entonces suficientemente completa; y si el presidente de aquel tiempo no era capaz de dirigir los detalles de la administración, naturalmente, el presidente de hoy lo es infinitamente menos todavía; debe contentarse con la vigilancia general que pueda tener tiempo de ejercer. Está cubierto, en todos los asuntos ordinarios, por la responsabilidad de sus subordinados.

No cabe decir, que este cambio haya realzado al gabinete en dignidad o en poder; no ha hecho más que alterar su relación con el plan de la Constitución. Los miembros del gabinete del presidente han sido siempre predominantes en la administración; y ciertamente los primeros gabinetes no fueron menos poderosos en influencia política que lo son los gabinetes de nuestra época; pero entonces no eran más que los consejeros del presidente, mientras que hoy son más bien sus colegas. El presidente ahora apenas es el Ejecutivo; es el jefe de la Administración; designa al Ejecutivo. Naturalmente, esto no es un principio, no es más que un hecho. En teoría legal, el presidente puede intervenir en toda acción de cualquier departa-

mento de la rama ejecutiva del gobierno; pero de hecho no es posible para él hacerlo, y una limitación de hecho es tan poderosa como una prohibición legal.

Pero si los jefes de los departamentos ejecutivos no son ya simplemente los consejeros del presidente, si han venido a ser, en un sentido muy real, miembros del Ejecutivo, su poder directo en la marcha de los negocios, en vez de aumentar, ha disminuido constantemente; y es que mientras que se les hacía partes integrantes del mecanismo de la administración, el Congreso extendía su esfera propia de actividad, tomaba la costumbre de examinarlo todo y de gobernarlo todo. El Ejecutivo perdía y el Congreso ganaba en importancia; y la posición que el gabinete alcanzó finalmente, fue la de un poder debilitado y que seguía debilitándose. No hay tendencia más clara en la historia del Congreso que la tendencia a someter todos los detalles de la administración a la vigilancia constante de los comités permanentes, y toda la política a su vigilante intervención.

Me siento, pues, inclinado a pensar que el desarrollo de las facultades del Congreso es el fruto de un considerable aumento de eficacia en la organización y del crecimiento de actividad que resulta de la facilidad de acción obtenida por esa organización, más bien que de un plan definido y constante de usurpación consciente. Puede decirse con confianza que el Congreso tuvo siempre el deseo de poner mano en todos los asuntos del gobierno federal; pero sólo progresivamente halló los medios y la ocasión de satisfacer ese deseo; su actividad, extendiendo sus límites por todas partes donde su perfeccionamiento en la realización de la obra del Congreso ofrecía una perspectiva favorable, se ha crecido tan natural y tan silenciosamente que ha parecido recibir casi siempre una extensión normal; nunca, salvo quizá durante dos o tres periodos de extraordinaria perturbación política, ha parecido excederse en mucho de su esfera constitucional reconocida.

Sólo en el ejercicio de aquellas funciones de consulta y de cooperación públicas y precisas con el presidente —que son cargo particular del Senado— es donde el poder del Congreso ha tomado la ofensiva contra el concepto popular de lo que es constitucional; en efecto, sólo en el ejercicio de semejantes funciones es donde el Congreso se ve obligado a ser franco y categórico en sus reivindicaciones de la soberanía. La Cámara de Representantes ha hecho muy pocas demostraciones ruidosas de su derecho usurpado de supremacía, no por ser tímida o no tener ambición, sino porque podía mantener y extender sus prerrogativas de manera igualmente

te satisfactoria, sin hacer ruido; la política agresiva del Senado, en cambio, ha sido, en los actos realizados durante sus “sesiones ejecutivas”, necesariamente patente, a despecho del secreto de la sesión; y es que cuando ha obrado como consejo del presidente en la satisfacción de los tratados y el nombramiento de los funcionarios, su lucha por el poder ha sido más clara y más directamente una lucha contra el Ejecutivo que lo eran aquellos actos legislativos, en realidad más insignificantes, con los cuales, en unión con la cámara, ha forzado habitualmente a los jefes de los departamentos ejecutivos a observar la voluntad del Congreso a cada vuelta importante de la política. De ahí resulta que, para quien mira superficialmente, sólo el Senado parece haber sido violento en sus intrusiones en los privilegios del Ejecutivo. No es fácil a menudo ver el verdadero alcance constitucional de la acción estrictamente legislativa; pero es asaz manifiesto para el observador más superficial que en materia de nombramiento de funcionarios, por ejemplo, los senadores se han excedido con frecuencia de su derecho legal de otorgar o rehusar su consentimiento a los nombramientos, insistiendo en ser antes consultados también sobre las presentaciones; han hecho así depender su consentimiento constitucional a los nombramientos de una intervención inconstitucional en las presentaciones.

Esta usurpación especial ha descansado en una base legal muy sólida, gracias a aquel *act* sobre la dependencia de los empleos, que quitó al presidente Johnson en una hora de fiebre y de pasión de partido el libre poder de destitución de los funcionarios que la Constitución le había confiado, pero de que había hecho un uso que exasperó a un Senado hostil a su manera de ver. Pero aunque esta molesta facultad del Senado en materia de patronato federal sea asaz contraria a la teoría primitiva de la Constitución, perderá verosímilmente todo valor, gracias a esa política de reforma de los servicios civiles, que ha obtenido un punto de apoyo tan firme y quizá tan duradero en nuestra legislación nacional. En ningún caso la intervención del patronato por el Senado habría desequilibrado el sistema federal más seriamente que este último puede estarlo un día por el ejercicio irresponsable de los poderes semiejecutivos de este cuerpo sobre la política exterior del gobierno. Más de un pasaje en la historia de nuestras relaciones exteriores esclarece este peligro. Durante la única legislatura del Congreso de 1868-1869, por ejemplo, la facultad del Senado de estropear los tratados, se ejerció de un modo que hizo muy visible la debilidad comparativa del Ejecutivo y dio a presagiar graves resultados; aquello

hizo ver que el Ejecutivo estaba en su derecho, pero era débil e irresoluto; mostró al Senado imperioso, aunque sin tener razón. Se había pedido a Dinamarca que cediese la isla de San Thomás a los Estados Unidos; Dinamarca había rechazado al principio todas las condiciones, no sólo porque le acomodaba poco el precio, sino también, y sobre todo, porque una venta como la que se proponía era contraria a la política establecida de las potencias occidentales de Europa, en cuyo favor deseaba Dinamarca mantenerse; sin embargo, al fin, a fuerza de negociaciones constantes y apremiantes, había sido persuadida a ceder; se había firmado un tratado y se envió al Senado; la población de San Thomás había significado su consentimiento a la cesión por una votación formal, y la isla había sido en aquel momento confiada a un agente oficial de nuestro gobierno; los ministros daneses creían, en efecto, que nuestros representantes no habrían cometido la ligereza de celebrar una transacción importante sin estar ciertos de tener el poder necesario para concluirla. Pero el Senado dejó al tratado dormir en la carpeta del comité, sin ocuparse en él: transcurrió el plazo convenido para la confirmación; el gobierno danés, queriendo escapar a la humillación ridícula que hubiera seguido al fracaso de la operación en aquella fase avanzada, prorrogó el plazo y envió a uno de sus más eminentes ministros de Estado para precipitar las negociaciones por todos los medios razonables; pero el Senado no se preocupaba en modo alguno de los sentimientos de Dinamarca, y podía, así pensaba, menospreciar al presidente Grant y a Mr. Fish; en la legislatura siguiente rechazó el tratado y dejó a los daneses recobrar la posesión de la isla que, echadas nuestras cuentas, habíamos decidido no comprar.

Fue durante la misma legislatura de 1868-1869 cuando el Senado molestó al Ejecutivo, poniendo todos los obstáculos posibles a la confirmación del tratado, mucho más importante, celebrado con la Gran Bretaña, acerca de las reclamaciones relativas al Alabama: comprometió casi seriamente uno de los éxitos más satisfactorios de nuestra política exterior reciente. No es necesario insistir largo tiempo sobre estos incidentes bien conocidos de nuestra historia de estos últimos años, tanto más cuanto que esos no son más que dos de los innumerables ejemplos que permiten decir con seguridad que, desde cualquier punto de vista que se consideren las relaciones del Ejecutivo y de la legislatura, es evidente que el poder de esta última se ha acrecido constantemente a expensas de las prerrogativas del primero, y que sólo en una medida muy insignificante una de esas grandes ramas del gobierno contrapesa a la otra.

INTRODUCCIÓN

En el ejercicio de su facultad de veto, que es naturalmente sin igual, que constituye su prerrogativa más formidable, el presidente obra, no como Ejecutivo, sino como tercera rama de la legislatura. Como decía Oliverio Ellsworth en la primera sesión del Senado, el presidente no es, en lo que concierne al voto de las leyes, más que una parte del Congreso, y no puede, como miembro del órgano legislativo, estar dotado de acción y de autoridad más que en los periodos de calma, cuando no hay mayorías indomables para pisotear el veto que les sea desagradable.

Aunque rápido, este bosquejo de los dos cuadros, de la teoría y de la práctica actual de la Constitución, ha sido suficiente para hacer ver los puntos de diferencia más marcados entre ambas y para dejar aparecer el interés de este atento estudio que voy a emprender sobre el gobierno del Congreso como gobierno real de la Unión. Las balanzas de la Constitución no son, en su mayor parte, más que ideales. En todas las cuestiones prácticas, el gobierno nacional es soberano sobre los gobiernos de estados, y el Congreso predominante sobre las que se dicen sus ramas coordinadas. Mientras que el Congreso al principio no echaba su sombra ni sobre el presidente ni sobre el judicial federal, hoy los gobierna, llegada la ocasión, a ambos con mano fuerte, con una potencia de dominación indiscutible; mientras que cada estado guardaba en tiempos pasados sus prerrogativas con un orgullo celoso y hombres capaces en gran número preferían un adelanto político bajo los gobiernos de las grandes comunidades a una función federal, hoy los puestos de las legislaturas de los estados no son ya codiciados más que como posibles escaleras para los asientos del Congreso, y hasta los gobernadores de estado consideran y trabajan su elección para el Senado nacional como una promoción, una recompensa de los servicios más humildes que han prestado en sus gobiernos locales.

Lo que hace que sea todavía más importante comprender el mecanismo actual del gobierno nacional y estudiar los métodos de dominación del Congreso a una luz no oscurecida por la teoría, es el ser evidente en absoluto que la extensión del poder federal irá continuando; hay, por consiguiente, necesidad manifiesta de que se sepa lo que habrá que hacer y cómo habrá que hacerlo cuando haya llegado el tiempo para la opinión pública de asumir la alta inspección de las fuerzas que hoy alteran la Constitución. Hay voces en el aire sobre las cuales no cabe engañarse. Parece favorable el momento para una centralización de funciones gubernamentales, cuya posibilidad no podía llegar a la mente de los autores de la Constitución. Desde el día en que ofrecieron su obra al mundo, la faz

entera de este mundo ha cambiado. La Constitución se adoptó cuando había seis días de duro viaje de Nueva York a Boston, cuando cruzar el *East river* era correr el riesgo de una peligrosa travesía, cuando los hombres se creían felices con tener correos hebdomadarios, cuando la extensión del comercio del país se evaluaba, no en millones, sino en millares de dólares; cuando el país no conocía más que un pequeño número de ciudades y sólo estaba al comienzo de las manufacturas; cuando los indios invadían las fronteras vecinas; cuando no había líneas telegráficas ni compañías monstruos. Indisputablemente, los problemas a la orden del día conciernen a la reglamentación de nuestros vastos sistemas de comercio y de industria, la inspección de las sociedades gigantes, la restricción de los monopolios, el perfeccionamiento de los arreglos fiscales, el cuidado de facilitar los cambios económicos y muchos otros asuntos nacionales análogos, entre los cuales se puede contar quizá la cuestión del matrimonio y del divorcio; los más importantes de esos problemas no entran en la esfera, aún ensanchada, del gobierno federal; algunos de ellos no pueden ser comprendidos en su competencia por ningún esfuerzo posible de interpretación, y la mayoría de ellos no podría serlo sin torturar la Constitución, para plegarla a usos extraños y no imaginados aún.

Sin embargo, hay un movimiento cierto a favor de la intervención nacional en todas las cuestiones de política que reclaman manifiestamente una uniformidad de tratamiento y un poder de administración que no pueden obtenerse por la acción separada y no concertada de los estados: parece probable a muchas gentes que, ya por enmienda constitucional, ya por nuevos extravíos de interpretación, se asignará un día poco lejano, un campo más amplio al gobierno federal. Viene a ser, pues, de la más alta importancia, a la vez para los que quieran contener esa tendencia y para los que, aprobándola o favoreciéndola, quieran dejarla libre curso, proceder a un examen crítico del gobierno sobre el que, según todas las apariencias, es de presumir que ha de echarse ese nuevo peso de responsabilidad y de poder; así, su capacidad, a la vez para la obra que ejecuta hoy y para la que puede ser llamado a realizar, podrá apreciarse definitivamente.

El juez Cooley, en su admirable obra sobre los *Principios del derecho constitucional americano*, después de haber citado la enumeración hecha por Mr. Adams de los frenos y balanzas del sistema federal, añade a la conclusión de Mr. Adams la reflexión de que este sistema es una invención que nos es propia.

La invención, no obstante, nos fue sugerida por la Constitución inglesa en la cual funcionaba entonces un sistema dispuesto casi con tanto cuidado. En su forma exterior, ese sistema subsiste aún; pero hay, desde hace más de un siglo, un cambio gradual en el sentido de una concentración de los poderes Legislativo y Ejecutivo en manos de la Cámara popular del Parlamento; tanto, que se dice hoy alguna vez del gobierno, sin alejarse mucho de la realidad, que es un gobierno por la Cámara de los Comunes.

Pero el juez Cooley no ve, o si lo ve, no hace resaltar el hecho de que nuestro propio gobierno ha sido sometido casi en la misma medida a “un cambio gradual en el sentido de una concentración” de todos los poderes sustanciales del gobierno en manos del Congreso; de suerte que hoy, aunque sea alejarse mucho de la forma de las cosas, no es “alejarse mucho de la realidad” pintar a nuestro gobierno como ejercido por los comités permanentes del Congreso. Se puede, sin embargo, deducir este hecho de numerosísimos pasajes de los escritos del juez Cooley, porque él se da bien cuenta de esa extensión de los poderes del gobierno federal y de esa cristalización de su método que, bajo el punto de vista práctico, ha hecho caer en desuso las primeras teorías constitucionales y hasta la teoría modificada que él mismo parece sostener. Él ha hecho la prueba, por los hechos actuales, del delicado ajuste de las balanzas teóricas, y ha expuesto cuidadosamente sus resultados; pero en ninguna parte ha sintetizado éstos en una sola y vasta perspectiva que pudiera servir de cuadro claro y satisfactorio de la Constitución de nuestros días; tampoco él, ni ningún otro escritor competente, ha examinado minuciosamente y por entero la organización interior del Congreso, y, sin embargo, ella es la que determina su método de legislación, la que regula sus medios de gobernar los departamentos ejecutivos, la que contiene el mecanismo entero por el cual es dirigida, en todos sus puntos, la política del país, y es, por consiguiente, una rama esencial del estudio constitucional. Lo mismo que la Cámara de los Comunes es el objeto capital de todo estudio de la Constitución inglesa, así también lo debe ser el Congreso en todo estudio de la nuestra.

Quien no esté familiarizado con lo que el Congreso hace actualmente y con la manera como lo realiza, con todas sus funciones y todas sus ocupaciones, con todos sus procedimientos de administración y todos sus recursos de poder, está muy lejos de tener el conocimiento del sistema constitucional bajo el cual vivimos; en cambio, para quien se halle instruido de esas materias, ese conocimiento está próximo.