

cion de estos departamentos y en la confusion accidental de algunos de los poderes, ha llenado el objeto de la importante máxima de que hemos hablado. Pero la verdadera, la única prueba, debe ser la experiencia, que corrige los errores de la teoría, al mismo tiempo que fortifica é ilustra los juicios invariables de la naturaleza.

La Constitución de los Estados Unidos, el que en lugar de haber sido esta adaptada á una teoría nueva, ella ha sido formada por base de su organización la verdad práctica. Ha colocado en manos diferentes los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Ha variado, como vamos á verlo, esta duración de su ejercicio y su organización.

Cuando hablamos de la separacion de los tres grandes departamentos del Gobierno, y sostenemos que esa separacion es indispensable á la libertad pública, entendemos esta máxima en un sentido limitado, y no queremos afirmar al decirlo, que ellos deben estar enteramente separados, y ser distintos, sin el menor vínculo de union ó dependencia uno del otro. Nuestra verdadera opinion es, que la totalidad de los poderes de uno de estos departamentos, no debe ser confiada á las mismas manos que poseen la totalidad de los poderes de otro departamento. Esta confusion seria subversiva de los principios de una Constitución libre.

Cuando examinamos en detalle los diferentes poderes que pertenecen á cada uno de los departamentos, veremos de una manera más completa hasta qué punto la Constitución de los Estados Unidos en la separa-

## CAPITULO VII

### PODER LEGISLATIVO

La Constitución consagra el principio de la division en dos Cámaras.—Exámen de este principio, sus ventajas.—Principales argumentos en su favor.—Utilidad de una Cámara superior ó Senado.—Ella detiene el impulso de la Cámara popular.—Arroja más luz en las discusiones.—Modera la movilidad de la opinion pública.—Da al gobierno espíritu de tradicion.—Obra como freno sobre los representantes y sobre el pueblo.

El artículo 1º de la Constitución, contiene la organizacion y el detalle de los poderes del Congreso de la Union. Cada seccion de este artículo, como cada uno de los demás artículos, exigirá un análisis escrupuloso y un exámen distinto; nos proponemos, pues, en este comentario examinarlas separadamente, explicar las razones en que se apoyan, las objeciones que se les han hecho, y la interpretacion de sus términos, siempre que pueda ser hecha de una manera satisfactoria.

La primera seccion del artículo primero, está concebida de la manera siguiente: *el Congreso de los Estados Unidos, compuesto de un Senado y de una Cámara de representantes, será investido de todos los poderes legislativos.*

Esta seccion establece como regla fundamental, el ejer-

cicio del poder legislativo por dos cámaras, distintas é independientes. En la Confederacion, este poder estaba totalmente confiado á una sola Cámara, y aun cuando fuese entónces limitadísimo, su concentracion en un solo cuerpo habia parecido un vicio más de aquella forma de gobierno. Si se habia podido creer hasta cierto punto conveniente entregar á una sola asamblea los poderes limitados de la Confederacion, era una cosa poco de acuerdo con los principios de buen gobierno, confiarle los poderes más amplios y más enérgicos, delegados por la Constitucion.

La utilidad de la division del poder legislativo en dos Cámaras, cada una con un derecho de veto sobre la otra, es admitida ahora por todos los espíritus reflexivos; pero esta division no ha encontrado siempre la misma aprobacion; todavía es á veces combatida por los espíritus especulativos y por los hombres de gabinete; y no obstante, se ha hecho observar que, en la ciencia política, no habia quizá máxima más importante, ni que ejerciese mayor influencia sobre las operaciones del gobierno.

No carecerá, pues, de interés, arrojar una mirada sobre los principales argumentos invocados en favor de esta division. El primero y principal es que, ella constituye el más fuerte dique contra una legislacion precipitada y opresiva. Los cuerpos políticos son accidentalmente arrastrados por la violencia de las pasiones; son impetuosos, impacientes é irritables. La costumbre de funcionar juntos, produce además la tendencia que á falta de otras palabras llamaremos con la expresion francesa de *esprit de corps*: espíritu de cuerpo. Algunos jefes populares adquirieron frecuentemente, un ascendiente extraordinario sobre la

asamblea, por sus talentos, su elocuencia, sus intrigas ó su astucia. Las medidas son tomadas con precipitacion, discutidas sin atencion y examinadas sin prudencia. La impaciencia de la multitud hace imposible toda deliberacion, cuando se trata de una medida popular y de ventaja. En tales circunstancias, no es raro ver rechazar las objeciones más razonables, no solamente porque los partidarios de estas medidas manifiestan muy poco deseo de someterlas á exámen, sino porque aun los opositores mismos se ven obligados frecuentemente á guardar un silencio demasiado confiado.

Un cuerpo legislativo está poco dispuesto á desconfiar de sus poderes, y mucho ménos todavía á limitar su ejercicio. Fijando él mismo las reglas de sus deliberaciones, las relaja fácilmente siempre que hay urgencia en decidir; y si no siente ningun freno á su voluntad, rara vez se detiene en un más largo exámen, para ver y analizar una proposicion en todas sus relaciones con la sociedad.

Sin embargo, no es una legislacion inconsiderada y precipitada, el peligro contra el que se debe estar más en guardia en el curso ordinario de las cosas, sino contra la fuerte propension de las corporaciones, á acumular poderes en sus manos, á extender su influencia y á ensanchar el círculo de los medios y de los objetos sometidos á su ingerencia. Si la totalidad de los poderes legislativos está confiada á una sola asamblea, no se podrá poner freno alguno al ejercicio de este poder.

Ella justificará cada usurpacion con el pretexto de la necesidad ó de la exigencia del bien público. Se ha repetido frecuentemente que, estos pretextos eran la excusa ordinaria de las tiranías; pero es tambien cierto que, son igual-

mente invocados por los cuerpos políticos investidos de poderes cuyo ejercicio no está limitado. M. Hume ha hecho observar con grande sagacidad que, en general los hombres tenían más probidad en sus asuntos privados, que en los negocios públicos, y que irán más léjos para servir un partido, que para servir su interes personal. El honor es un gran freno para el género humano; pero cuando una reunion de hombres procede en comun, este freno pierde una gran parte de su fuerza, porque cada individuo está seguro de la aprobacion de los de su partido, para todo aquello que sirve al interes comun, y tambien aprende muy pronto á despreciar los clamores de sus adversarios. Esta opinion no pertenece exclusivamente á M. Hume; es la base de los razonamientos políticos de los más eminentes estadistas, en todos los siglos, y es el resultado de un conocimiento profundo de las pasiones, de las debilidades, y en una palabra, de la historia de la humanidad. Cuando se quiere, pues, defender los derechos y las libertades del pueblo, contra toda usurpacion, y asegurarle al mismo tiempo los beneficios de una Constitución libre, es en extremo importante poner algun freno al ejercicio ilegal del poder legislativo, que en todo gobierno es el poder predominante, y el más irresistible.

La utilidad de la division del congreso en dos Cámaras, de las que cada una posea un derecho de *veto* sobre la otra, está además justificado por las razones siguientes.—Primeramente, presenta garantías contra una legislacion intempestiva, precipitada y peligrosa; permite reparar los errores ántes de que hayan podido producir algunas desgracias públicas; deja necesariamente un espacio de tiempo entre la proposicion y la adopcion definitiva de una

medida; deja tambien algun tiempo á la reflexion y á las deliberaciones sucesivas de los diferentes cuerpos organizados por principios diferentes y movidos por motivos diversos.

En segundo lugar, esta division es un obstáculo á los esfuerzos de los partidos, para obtener en su interes algunas disposiciones legislativas que no estuviesen en armonía con el bien general. La existencia sola de otro cuerpo, investido de poderes iguales, celoso de sus propios derechos, superior á la influencia de los cabecillas que favorezcan una medida particular, y llamado él mismo á pronunciar sobre el mérito de esta medida, es una circunstancia que tenderá naturalmente á desalentar los esfuerzos de aquellos que buscan el éxito por la sorpresa, la corrupcion ó la intriga. Es mucho más difícil engañar, corromper ó seducir dos cuerpos políticos que uno solo, sobre todo si los elementos que los componen difieren esencialmente.

En tercer lugar, como la legislacion rige sobre la comunidad entera, abraza intereses difíciles y complicados, y pide ser ejercida con prudencia, es de mucha importancia poder contar para el exámen con espíritus independientes, movidos por sentimientos y opiniones diferentes, y algunas veces aun opuestos. Nadie ignora cuán imperfecta es la legislacion de los hombres, á pesar del cuidado para asegurar una deliberacion completa; cuántos principios dudosos contiene, y de una utilidad aun más dudosa, y en fin, cuán variables y defectuosas son sus disposiciones para proteger los derechos y reparar las injusticias. Luego, todo lo que despierta naturalmente la duda, demanda circunspeccion, estimula la vigilancia, y debe servir singularmente para ponernos en guardia contra la precipitacion

en la confeccion de las leyes ó su modificacion, lo mismo que contra la facilidad para ceder á las sugerencias de la indolencia, á los proyectos egoistas de la ambicion, ó á los hábiles artificios de los demagogos corrompidos é hipócritas. Para llegar á este resultado, nada se ha encontrado hasta ahora más eficaz que la creacion de una segunda cámara independiente, encargada de revisar los trabajos legislativos de la otra cámara, de modificarlos, enmendarlos ó rechazarlos, segun su propia voluntad, al mismo tiempo que sus propios actos quedan recíprocamente sometidos al mismo exámen.

Y en cuarto lugar, difícilmente se podría encontrar una garantía equivalente contra las usurpaciones de los derechos constitucionales y las libertades del pueblo. Algeron-Sidney ha dicho con mucha razon, que el poder legislativo es casi siempre arbitrario, y que no debe confiarse á manos que no estén obligadas á obedecer las leyes que han hecho. Y es una observacion igualmente verdadera, que este poder muestra una tendencia continua á libertarse de sus propios vínculos, sea por la pasion, la ambicion, la advertencia, la influencia predominante de una faccion, ó la influencia de los intereses particulares. En circunstancias semejantes, la barrera más eficaz contra toda opresion casual ó intencional, es dividir las operaciones de este poder, oponer el interes al interes, la ambicion á la ambicion, y combinar en fin, el espíritu de dominio de una parte de este poder, con el espíritu de dominio de la otra. Es evidente que miéntras más múltiples sean los elementos que entren en la composicion de estas dos fracciones, la seguridad será mayor.

Tal es el resúmen de los principales argumentos en que

se apoya el sistema de la division del poder legislativo en dos cámaras. La experiencia ha demostrado que si esta division no ha sido en todos los casos un freno bastante poderoso contra una legislacion precipitada é inconstitucional, muy frecuentemente ha bastado para impedirla. No es probable que hoy ni un solo Estado quisiera consentir en la reunion de estas dos cámaras en una sola asamblea. Debemos reconocer sin embargo, que en todos tiempos se han encontrado espíritus superiores, que por entusiasmo, por amor á la unidad, ó por dedicacion á una teoría, han reclamado vivamente la unidad del poder legislativo, por razones plausibles, poderosas quizá, pero que no nos han parecido convincentes.

Despues de haber considerado los argumentos generales que sirven para justificar la division del poder legislativo en dos cámaras, es conveniente, para terminar, presentar un compendio de las razones que han parecido más importantes y que han influido más sobre la estructura de la Constitucion actual: queremos, sobre todo, hablar del establecimiento del Senado, porque con respecto á la Cámara de representantes, nadie ha puesto en duda la conveniencia de que ejerciera el poder legislativo, aun cuando las opiniones hayan estado divididas sobre la manera de elegirla.

Se ha justificado por las razones siguientes, la creacion de un Senado con poderes iguales:

I. Es un mal inherente al gobierno republicano, pero en un grado menor que en los otros, el que aquellos que están encargados de dirigirlo, olvidan sus obligaciones hácia sus constituyentes, y se muestran infieles á sus deberes más importantes. Bajo este punto de vista, un Se-

nado, que constituya una segunda cámara de la asamblea legislativa, distinta de la primera, y compartiendo con ella el poder legislativo, es una garantía para el gobierno, duplica la seguridad del pueblo, desde que exige el concurso de dos cuerpos para tramitar una usurpación ó una perfidia, mientras que de otra manera, la ambición ó la corrupción de uno solo bastaría. Esta garantía, se agrega, está fundada sobre principios tan claros y tan bien comprendidos en los Estados-Unidos, que sería supérfluo el desarrollarlos. Como mientras menos semejante sea el espíritu de estos dos cuerpos, son menos de temer los proyectos funestos, es de buena política establecer esta diferencia en todas las circunstancias que no sean incompatibles con la armonía necesaria al cumplimiento de las medidas convenientes y con los principios de un gobierno republicano.

II. La necesidad de un Senado no está menos indicada por la propensión de toda asamblea única y numerosa, para ceder al impulso de las pasiones violentas é irreflexivas, y dejarse llevar á medidas peligrosas, promovidas por jefes facciosos; se podrían citar numerosos ejemplos tomados de la historia de los Estados-Unidos y de la de todas las naciones. Un cuerpo destinado á corregir esta debilidad, no debe estar sometido á ella, y para esto debe ser poco numeroso, gozar de cierta fuerza y funcionar con diferentes títulos apropiados á su objeto.

III. Otro defecto que debe remediar el Senado, es la falta de un justo conocimiento de los objetos y de los principios de la legislación. Un buen gobierno supone dos cosas: la fidelidad en seguir su propósito y el conocimiento de los medios que deban conducirle más seguramente á ese fin. Se ha dicho frecuentemente que los

gobiernos de América no habian prestado bastante atención á esta última parte y que la institución del Senado permitiría esperar una fidelidad mayor y una legislación más hábil. ¿De qué sirven las leyes de revocación, interpretación ó enmienda que llenan nuestros códigos y los deshonoran?

¿No son ellas otros tantos monumentos de una legislación irreflexiva, otras tantas acusaciones contra aquellas que las han precedido? ¿No son, en fin, otras tantas pruebas dadas por el pueblo de los valiosos auxilios que puede darle un Senado bien constituido?

IV. Una corporación semejante, impedirá la demasiada movilidad de los consejos públicos, causada por la renovación frecuente de nuevos miembros; porque un cambio de hombres trae necesariamente un cambio de opiniones y éste un cambio de administración. Esta inestabilidad en la legislación, disminuye el respeto y la confianza en el exterior, la seguridad y la confianza en el interior; tiende igualmente á debilitar el vigor del comercio y de la industria, á disminuir las garantías de la propiedad y á alterar el honor y el afecto que son indispensables para la duración de las instituciones políticas.

V. Se ha dicho también, por paradójico que parezca, que en algunos casos importantes, la falta de responsabilidad nacia de la frecuencia de las elecciones. Para ser conforme á la razón, la responsabilidad debe estar limitada á los objetos que dependen de la autoridad responsable; y para ser eficaz, debe relacionarse á los actos de aquella autoridad que pueden ser apreciados y juzgados por los constituyentes. Algunas medidas producen efectos inmediatos y sensibles; otras, al contrario, dependen de

la ejecución de proyectos sucesivos y producen efectos graduales é insensibles; si pues no hay más que una sola asamblea nombrada por un corto período, difícilmente se llegará á conservar la sucesión de medidas continuas, necesarias para mantener el encadenamiento del pasado con el porvenir. Mientras más numerosas son esas asambleas, más móviles son sus elementos, y más difícil es obtener de miembros que se renuevan sin cesar, una garantía personal y una uniformidad de acción en los objetos importantes para el bien público.

VI. En fin, un Senado convenientemente constituido obrará como un saludable freno sobre los representantes y sobre el pueblo mismo, poniéndolos en guardia contra sus propias ilusiones y contra sus errores. En todos los gobiernos, y especialmente en todos los gobiernos libres, la opinion tranquila y reflexiva de la comunidad, debe prevalecer en el ánimo de los gobernantes; pero hay momentos en los negocios públicos, en que el pueblo, excitado por alguna pasión desarreglada ó por algun beneficio ilícito ó seducido por los consejos artificiosos de hombres interesados, provoca medidas que él mismo, poco despues, siente y condena. En estos momentos críticos, cuán saludable será la intervencion de un cuerpo compuesto de ciudadanos respetables y elegidos fuera de las causas de excitacion, para contener el extravío de la opinion pública, hasta que la razon, la justicia y la verdad, hayan vuelto á tomar su imperio sobre los espíritus! La historia fortifica estas consideraciones, mostrándonos que las repúblicas que han carecido de esta institucion, no tuvieron una larga existencia.

## CAPITULO VIII

### CAMARA DE REPRESENTANTES

Principios de la Representacion.—Condiciones de capacidad de los electores y derecho de sufragio.—Duracion de las funciones de representantes.—Condiciones de capacidad para los representantes.—Edad.—Derecho de ciudad.—Residencia.—Repeticion de los representantes entre los Estados.—Diferentes sistemas.—La Constitucion proporciona la representacion á la poblacion.—Derecho de la Cámara de representantes para elegir su presidente y funcionarios.

La segunda seccion del artículo primero contiene la organizacion de la Cámara de representantes: "la Cámara de representantes se compondrá de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los diversos Estados, y los electores de cada uno de ellos deberán tener las cualidades requeridas para serlo de la cámara más numerosa de la legislatura del Estado."

Desde que se adoptó la division del poder legislativo en dos cámaras distintas y separadas, debieron ocuparse de su organizacion. Es evidente que esta organizacion era susceptible de una gran variedad y de modificaciones muy diversas con respecto á los principios de la representacion, á las condiciones de capacidad de los electores y de los elegidos, al número de miembros