

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

que compondria cada cámara y á la duracion de sus funciones.

I. *Principios de la representacion.*—El pueblo americano gozaba de mucho tiempo atrás, del privilegio de la eleccion, á lo ménos con respecto á una parte de la legislatura, y aun de dos en algunas colonias. El establecimiento de una Cámara de representantes bajo denominaciones diferentes, como la de Cámara de delegados, Cámara de comunes ó aun Cámara de representantes, emanada directamente del pueblo, responsable hácia él, ó que poseia una autoridad legislativa distinta é independiente, era una institucion familiar á las colonias y que estaba en grandísimo favor entre los americanos. Los americanos habian pensado, con razon, que pues que el Gobierno nacional debia administrar en el interes del pueblo en general, era esencial para el mantenimiento de los derechos y de las libertades del pueblo, que la rama más numerosa de la legislatura estuviese bajo su dependencia inmediata y simpatizara con él. Por lo demás, no habia novedad alguna en ésta opinion. Estas ideas no eran el resultado del estado de dependencia de las colonias, dependencia que en una monarquía habria podido despertar su susceptibilidad contra las invasiones del poder; habian sido importadas de la madre patria. Los colonos habian comprendido el valor inapreciable de la Cámara de los comunes, como constituyendo una parte del parlamento inglés: pensaban que en todo tiempo habia sido la mejor garantía contra la opresion de la Corona y de la aristocracia. Miéntras que la facultad de imponer contribuciones y de disponer de las rentas, habia permanecido en manos de la cámara popular, habia sido

difícil para la usurpacion existir mucho tiempo sin freno, y la prerogativa real habia debido ceder á una necesidad que dominaba la bolsa y la espada. No fué, pues, necesario ningun razonamiento para probar á los pueblos de América las ventajas de una Cámara de representantes emanada directamente de ellos, que velase por sus intereses, sostuviera sus derechos, expresara su opinion é hiciera conocer sus necesidades y reparar las injusticias; que introdujera, en fin, la influencia popular en todos los actos del Gobierno. La experiencia, lo mismo que la teoría, les habian enseñado como un principio de todo gobierno libre, y sobre todo, de un gobierno republicano, que ninguna ley debia hacerse sin la cooperacion y el consentimiento de los representantes del pueblo, y que los representantes debian ser elegidos por el pueblo, sin la intervencion de ningun funcionario que pudiese debilitar su responsabilidad ó modificarla.

Encontramos, en consecuencia, que segun estas consideraciones, la segunda seccion del artículo primero dispone que la Cámara de representantes *se componga de representantes elegidos por el pueblo de los diferentes Estados.* La eleccion debe ser hecha directamente por él, y por consecuencia, la influencia, la responsabilidad y el poder son tambien directos. Si se hubiese admitido una operacion intermedia, como la eleccion en colegios electorales ó por funcionarios electos y facultados especialmente para este objeto, es evidente que la dependencia de los representantes hácia el pueblo ó su responsabilidad, habria sido mucho ménos sentida y mucho más trabada. La influencia debe naturalmente acompañar al patronato; las corporaciones elegidas habrian sido los patronos y los

guías de los representantes, y el pueblo se habría hecho el instrumento de la ruina de sus propias libertades y de sus propios poderes.

II. *Condiciones de capacidad de los electores.*—Pero este principio fundamental de la elección por el pueblo, por importante que sea, no bastaría solo á la seguridad pública, si no estuviese rodeado de garantías y de precauciones auxiliares. Era, pues, indispensable determinar las condiciones de capacidad de los electores. Aquí se presentaban entónces las graves cuestiones de saber por quién y cómo debía ser hecha la elección; cuestiones vitales para el sistema de gobierno y de un resultado decisivo para la duración y la eficacia de sus poderes. Este asunto ofrecía un vasto campo á las dudas, á las especulaciones ingeniosas y á las investigaciones teóricas; se formularon, como era de presumir, opiniones muy diversas. ¿A quién debe confiarse el derecho de sufragio en un gobierno libre? ¿El derecho de sufragio debe ser universal, debe ser restringido, debe pertenecer á muchos ó á un pequeño número? Si debe ser restringido, ¿cuáles son los límites convenientes? Tales fueron los puntos que dividieron á los espíritus.

Estas cuestiones han sido siempre de una solución muy difícil, en la teoría y en la práctica de los diferentes Estados, aun de los Estados libres tanto antiguos como modernos; han admitido una grandísima variedad en su forma ó en su interpretación. Tal vez es imposible dar una solución general, que pueda servir de regla cierta y sin excepción para todos los siglos y para todos los países. Las costumbres, los hábitos, los caracteres y las tendencias de los diferentes pueblos, la situación de cada

territorio, las organizaciones diversas y las clases de la sociedad, la influencia de las instituciones religiosas, civiles ó políticas, los peligros y las dificultades de los tiempos, el grado de inteligencia ó de ignorancia de los pueblos, el clima mismo y los productos del suelo, la gravedad fría y meditativa del Norte, la excitación ardiente y agitada de las regiones meridionales, todas estas cosas han producido y producirán siempre en los principios y en las opiniones sobre el derecho de sufragio, modificaciones que no podrán ser fácilmente ni justificadas ni coudenadas.

Sin insistir sobre los argumentos de la teoría á este respecto, se puede decir que toda sociedad civilizada ha determinado modificar y arreglar el derecho de sufragio por sí misma, segun su propia y libre voluntad. En los Estados Unidos, cada constitucion de gobierno ha admitido como principio fundamental, el derecho del pueblo del Estado para cambiar, abolir y modificar la forma de su gobierno conforme á su voluntad soberana. En la práctica, el pueblo de cada Estado ha ido mucho más léjos, y ha resuelto un problema mucho más difícil, decidiendo cuáles electores tendrían derecho de aprobar y de rechazar la Constitucion redactada por los cuerpos delegados y bajo su direccion. Para la adopción de las constituciones de los Estados, no se pidió nunca sino el consentimiento de aquellos á quienes se habia dado esta capacidad, con exclusión de las mujeres, de los menores y de todas las otras personas en quienes la ley no habia reconocido el derecho de sufragio. Sin embargo, las constituciones fueron declaradas obligatorias para todos, y hasta para la minoría opositora. Segun esto, se puede ver

cuán poco reconocido ha sido en la práctica misma de los gobiernos más libres, el derecho abstracto y absoluto de sufragio. Si esta observacion no nos satisface, nos hace, al ménos, comprender la variedad de sistemas que se encuentran en el establecimiento del derecho de sufragio, sin que se pueda decir cuál es el más conforme á la justicia, el más en relacion con una buena administracion, y más apropiado para garantir la seguridad pública. Ella nos muestra que la cuestion es por su naturaleza complexa y poco susceptible de una solucion simple, aplicándose rigurosamente á las circunstancias y á las condiciones, á los intereses y á los sentimientos, á las instituciones y á las costumbres de todos los pueblos. El mismo sistema que haya aumentado el bien público, garantido la libertad y favorecido la prosperidad en un siglo y en una nacion, producirá tal vez efectos enteramente contrarios en circunstancias locales, físicas ó morales diferentes.

Nos alejaríamos demasiado del objeto de estos comentarios, si emprendiéramos el exámen de las diferentes modificaciones del ejercicio del derecho de sufragio, entre los antiguos y entre los modernos; los ejemplos de Grecia y de Roma en los tiempos antiguos, y los de Inglaterra en los modernos, nos presentan una enseñanza muy instructiva. En Inglaterra las condiciones de capacidad de los electores, y los modos de representacion, eran varios y fundados en principios poco comunes. Los condados estaban representados por caballeros elegidos, por propietarios territoriales; las aldeas y las ciudades estaban representadas por los vecinos, y los ciudadanos ú otras personas elegidas por los ciudadanos ó vecinos, conforme á las reglas establecidas por la costumbre ó

prescritas por las cartas de cada aldea ó ciudad. Estas cartas sometian el derecho de sufragio á las condiciones más variadas. En las colonias de América, las cartas y las leyes tampoco sometieron el derecho de sufragio á reglas uniformes; en algunas colonias se seguian los usos de la madre patria: los propietarios de bienes raíces solamente eran electores; en otros se aproximaban casi al sufragio universal, y habia algunos que habian adoptado un término medio, y en los cuales el derecho de sufragio dependia de la obligacion de pagar el impuesto, ó era anexo al privilegio de ser miembro libre ó hijo mayor de un miembro libre de una ciudad ó de una corporacion. Cuando la revolución trajo la separacion de las colonias y las constituyó en Estados independientes, una diversidad muy grande se hizo notar en sus constituciones; la misma diversidad se extendió á las constituciones de los Estados que se formaron despues, y en aquellos en que fueron révisadas para someterse á la ratificacion definitiva del pueblo. Así, en algunos Estados, el derecho de sufragio está anexo á la residencia durante cierto tiempo y al pago de los impuestos; en otros al derecho de ciudad y á la residencia; en algunos á la propiedad y al pago de los impuestos, cumplimiento de los cargos públicos, como el servicio en la milicia. No se encuentran dos Estados que hayan admitido las mismas bases para el derecho de sufragio. El derecho absoluto de sufragio no fué nunca positivamente reclamado ni rehusado, sino que se le consideró siempre como un objeto de simple administracion civil, que debia ser organizado segun las reglas aprobadas por la mayoría, y en relacion

con las condiciones morales, físicas é intelectuales del Estado.

La convencion reunida para redactar el proyecto de la Constitucion de la Union, conocia, pues, la diversidad de disposiciones adoptadas por los Estados, en materia de elecciones. La definicion ó derecho de sufragio fué mirada con razon como punto fundamental en un gobierno republicano, y que debia ser establecido y arreglado en la Constitucion por la convencion misma. Confiar este cuidado al Congreso ó remitirse á la discrecion de los Estados, parecia igualmente inconveniente.

El segundo medio sobre todo, habria puesto bajo la independencia del gobierno de los Estados, una parte del Gobierno federal que no debia depender sino del pueblo solo. Dos proyectos sobre este asunto fueron sometidos á la Convencion; por el primero se proponia un sistema uniforme para todos los Estados; por el segundo, se conformaba á las condiciones existentes en los Estados por medio de un sistema mixto de representantes. En favor del primer proyecto, se decia que, los Estados debian tener una representacion igual en el seno de la Cámara de representantes, y que se llegaria á este resultado, fijando condiciones uniformes de capacidad para los electores, que expresarian así en la Union la opinion de todos los ciudadanos. Que si los representantes eran elegidos en algunos Estados por los propietarios solamente, en otros por los ciudadanos de edad competente, en algunos por todos los miembros libres de las ciudades ó de las corporaciones, ó en fin, por todos los contribuyentes, ciertas clases ó ciertos intereses estarian exclusivamente representados en los diferentes Estados, y se faltaria así á los fines de la Consti-

tucion; es decir, al interes general y á la defensa comun. En fin, se agregaba que el sistema uniforme tenia tambien la ventaja que no creaba celos entre los Estados, y que era más propio para satisfacer al pueblo por la regularidad y la igualdad de sus operaciones, y por su completa independencia de las legislaciones locales.

En favor del segundo proyecto se alegaba que, reducir las diferentes condiciones vigentes en los Estados á una regla uniforme, era una tarea muy difícil para la convencion, y satisfaria poco á los pueblos de los Estados. Que la convencion difícilmente encontraria una regla que respondiese á los escrúpulos, á las preocupaciones ó á los intereses de la mayoría de sus miembros. Que así la Virginia no renunciaria al derecho exclusivo de los propietarios; Rhode Island ó Connecticut al derecho exclusivo de los hombres libres; los otros Estados, al derecho de los contribuyentes. Que un apego natural á un derecho sancionado por antiguos usos, prevendria á los Estados contra todo cambio importante en sus instituciones; y en fin, que esta tentativa de reforma seria un obstáculo á la adopcion de la Constitucion misma, que peligraria así por una teoría aventurada.

Estas últimas razones parecen haber decidido á la convencion, quien declaró en consecuencia, "que los electores de cada Estado, deberian tener las condiciones exigidas para los electores de la Cámara más numerosa de la "legislatura del Estado." Sobre esta cláusula, el *Federalista* ha hecho la observacion siguiente: "La disposicion consagrada por la convencion, parece ser la mejor que haya "podido adoptarse; es satisfactoria para los Estados, porque es conforme á las reglas que han establecido ellos

“mismos; es segura para la Union, porque, fijada por las Constituciones de los Estados, no puede ser alterada sino por el gobierno de los Estados, y no se puede temer que los pueblos cambien sus constituciones de manera que disminuyan los derechos que les han sido garantidos por las constituciones federales.”

III. *Duracion de las funciones de los representantes.*— Para asegurar la conservacion durable de las libertades del pueblo, son todavía indispensables otras garantías. Si la legislatura una vez formada es perpétua, ó no tiene otro término que el de la vida de los representantes, si éstos no pueden ser reemplazados sino en los casos de muerte ó renuncia de sus funciones, es fácil comprender que en circunstancias tales, el pueblo no tendrá sino un débil dominio sobre sus actos. Entónces, si el cuerpo legislativo se corrompe, el mal no tendrá remedio, á ménos de no hacer una revolucion. Pero cuando los cuerpos legislativos se suceden á cortos intervalos, si el pueblo desapruueba la marcha seguida hasta entónces, puede corregir las faltas por el ejercicio tranquilo y regular de su derecho de eleccion. Además, cuando una asamblea legislativa sabe que debe disolverse, y que sus miembros volverán á la vida privada, comprende que su interes y su deber se ligan al interes comun. El diputado debe mirarse como el representante de la nacion entera, y como obligado á proveer al bienestar general y á vigilar por la seguridad de éstos; en un sentido más limitado, sin embargo, debe sentirse tambien responsable hácia sus comitentes, obrar en su interes, de concierto con el resto del pueblo de la Union, y considerarse como su amigo y su más firme defensor.

Las elecciones frecuentes son ciertamente el mejor me-

dio, si no el único, de hacer eficaces la dependencia, la simpatía y la responsabilidad entre los representantes del pueblo. Pero la cuestion de saber cuál deberá ser la frecuencia de las elecciones, no puede ser resuelta de una manera absoluta; ella depende esencialmente de consideraciones diferentes en cada nacion, y que varían con la extension de su territorio, su edad, sus condiciones, sus instituciones y sus circunstancias locales.

Si el Gobierno es poco entendido y está concentrado en una sola ciudad, los ciudadanos podrán fácilmente elegir diputados y cambiarlos á menudo, sin ninguno de los inconvenientes que existirían siendo el territorio extenso, la poblacion esparcida, y los medios de comunicacion poco numerosos y difíciles. Si todos los habitantes que deben votar residen en ciudades y aldeas, poco inconveniente habrá en convocarlos á menudo para proceder á elecciones; pero no así estando los habitantes esparcidos en un territorio espacioso, ú ocupados en trabajos de agricultura, como los plantadores y arrendatarios que deben reunirse á grandes distancias de sus domicilios. En estos casos, la pérdida del tiempo, los gastos de viajes, la imperfeccion de las comunicaciones, disminuirá necesariamente el ejercicio del derecho de sufragio. Si las elecciones fueran frecuentes, podría temerse la indiferencia general, porque no crearían sino intereses poco importantes, y ocasionarían pesadas cargas. La naturaleza de las empresas y de los trabajos del pueblo, debe tambien influir en la solucion de la cuestion; si la mayor parte de los ciudadanos se encuentran comprometidos en operaciones que los retienen mucho tiempo ausentes, como las grandes pescas, el comercio extranjero y otras empresas semejantes, que

requieren ocupacion continua ó en épocas determinadas, las elecciones que vengan á perjudicar estos intereses principales, serán á la vez inoportunas y opresivas. En tales circunstancias, podria suceder que, una débil minoría, dominase á la mayoría y estableciera su ascendiente sobre los asuntos de Estado.

La tarea de la legislacion difiere completamente en los pequeños Estados de lo que debe ser en los grandes; en las naciones entregadas á un solo género de empresas ó á los trabajos del campo, de aquellas que se consagran á los trabajos tan variados de la agricultura, de la industria y del comercio, en donde los capitales circulan con una extrema rapidez y donde la legislacion debe ser renovada á menudo, para responder á las exigencias de las situaciones tambien nuevas de esa sociedad. Una sola semana bastaria para los trabajos legislativos ordinarios de un Estado del tamaño de Rhode Island, miéntras que varios meses bastarian apénas para el de New-York. La Gran Bretaña consagra seis meses á los multiplicados y variados trabajos de su legislacion; un tiempo mucho menor basta á la pequeña República de Ginebra ó á los principados de Alemania. Aténas, cuyo territorio era pequeño, se ocupaba de sus trabajos legislativos sin trabar la marcha diaria de sus negocios, y Roma, cuando era dueña del mundo, podia apénas, en el año entero, atender á todas las exigencias de su imperio. Cuando deliberaba sobre los asuntos del mundo entero, comprendia que la legislacion, para ser sábia y segura, debia proceder con lentitud y prudencia, y que el conocimiento profundo, lo mismo que el poder, eran indispensables para el buen gobierno de sus provincias.

La situacion de una nacion con respecto á aquellas que la rodean, reclama tambien una marcha diferente en la legislacion é intervalos igualmente diferentes entre las elecciones. Si, por ejemplo, una nacion está rodeada de vecinos poderosos y guerreros, su gobierno debe poseer medios de accion prontos y enérgicos para rechazar toda agresion y defender sus derechos. La renovacion frecuente de los consejos públicos, le dejaria no solamente expuesto á los peligros, sin que pudiese contar con un cuerpo político capaz de obrar en circunstancias imprevistas, sino que por las fluctuaciones de la opinion, introduciria la debilidad y la irresolucion en sus consejos. Para obrar con eficacia, los hombres necesitan meditar las medidas que toman, madurar su juicio y su experiencia; no deben dejarse arrastrar por las pasiones, ni por los temores de la multitud, deben deliberar y decidir en seguida. Si el poder se les escapa sin que hayan tenido la ocasion de poner en práctica su sistema ó solamente el de ensayarlo, podrá suceder que las naciones extranjeras, por las intrigas, las falsas alarmas ó las maniobras corruptoras, lleguen á esterilizar las más sábias medidas de los mejores ciudadanos.

Se debe, pues, observar que si por una parte la frecuencia de las elecciones es una garantía para la libertad, presenta por otra, graves inconvenientes y peligros. Ella tiende á hacer nacer agitaciones y disensiones en el espíritu público, á mantener las facciones, á favorecer las innovaciones inconsideradas en la legislacion interior y en la política, y á producir, en fin, cambios violentos y precipitados en la administracion de los negocios públicos, á consecuencia de excitaciones ó de preocupaciones.

Las consideraciones anteriores se aplican á todos los Estados en grados diferentes, segun su condicion y sus intereses; demuestran cuán impolítico es, si no absurdo, establecer una regla general sobre la frecuencia de las elecciones para las funciones legislativas y las otras. Es igualmente falso decir de una manera absoluta, que *donde las elecciones anuales acaban la tiranía empieza*, como decir que el pueblo solo es libre mientras elige á sus representantes, y en seguida esclavo, mientras duran las funciones de éstos.

Las razones que hicieron prevalecer en el seno de la convención y en los Estados la eleccion bienial de preferencia á cualquier período, se pueden enumerar de la manera siguiente:

La principal razon está fundada sobre la extension del país. El vasto territorio de los Estados Unidos obliga á los representantes á hacer largos viajes, y los arreglos que esta circunstancia hace necesarios, se convertirían en serias dificultades, si la renovacion de las elecciones debiera hacerse cada año en vez de cada dos años. Las elecciones anuales son practicables en cada Estado, porque las reuniones son fáciles y el pueblo está familiarizado con los objetos de la legislacion local, mientras que aplicadas á la legislacion de la Union, tendrian grandes inconvenientes. Si una vez formado el Congreso, debiera disolverse prontamente, apenas tendria tiempo para examinar con madurez las medidas que debia prescribir. Una nueva eleccion intervendria ántes que las opiniones hubieran podido formarse y propagarse, ántes que hubiera sido posible tomar todas las informaciones indispensables para proceder con prudencia y eficacia. Muchos asuntos deben necesaria-

mente prolongarse durante más de un solo período, y si llegaran cada año hombres nuevos, la mayor parte de las informaciones quedarian perdidas ó serian inevitablemente sometidas á un nuevo exámen, ántes que se pudiese obtener un voto conveniente.

La máxima de que, mientras más fuerte es el poder más corta debe ser su duración, y que mientras más débil es más tiempo puede ser prolongado, es muy fundada en este caso. Si se aplica al Gobierno de la Union, justifica la mayor duracion de la legislatura federal sobre las legislaturas de los Estados. En efecto, los poderes del Congreso son débiles y limitados; las facultades de las legislaturas de los Estados, son generales y tienen pocos límites. Si pues las elecciones anuales son buenas para un Estado, las elecciones bieniales no lo son ménos para la Union.

El objeto de toda constitucion política debe ser, primero, traer al gobierno hombres dotados de sabiduría en el juicio y de perseverancia en la prosecucion de las cosas útiles á la sociedad; en seguida, tomar todas las precauciones para conservarlos tales mientras estén investidos de la confianza pública. Las elecciones reiteradas propenden ciertamente á este último objeto; pero si son demasiado frecuentes, no se alcanzará el primero, y algunas veces se comprometerá el segundo. Ya lo hemos dicho: el recurrir con demasiada frecuencia á las elecciones, da origen á las facciones, tiende á introducir la violencia en los consejos, á apelar á las preocupaciones apasionadas del pueblo, mas bien que á su juicio reflexivo, y no necesitamos hacer observar que, las facciones y las pasiones, son la ruina de los gobiernos populares. La frecuencia de