

las elecciones tiene además por resultado desalentar á los hombres capaces de llenar las funciones públicas. Estos últimos, en efecto, no tendrán ocasión para establecer su reputación como patriotas, ni como estadistas, porque sus planes podrán ser bruscamente destruidos por los demagogos ardientes, para derramar sobre ellos sospechas injuriosas, y provocar su reemplazo ántes que sus proyectos hayan podido ponerse á prueba. Sucederá que, esos hombres de talento se cansarán muy pronto de verse obligados á defender ante el pueblo su carácter y sus actos, pues que los resultados, si son felices, solo tendrán corta duración y la confianza se perderá fácilmente. Estas consideraciones, importantes en todas circunstancias, lo son aun más cuando se aplican á las funciones legislativas ejercidas léjos de los electores y que exigen conocimientos variadísimos.

La naturaleza y el objeto de un gobierno nacional, piden en los representantes experiencia y conocimientos mayores de los que son necesarios á los diputados á las legislaturas de los Estados. Para estos últimos, el conocimiento de las opiniones y de los intereses locales es suficiente, pero no es lo mismo para los miembros del Congreso. Estos están llamados á decidir sobre cuestiones relativas á los intereses y al bienestar, no de un solo Estado, sino de todos. No es, pues, bastante emprender esta tarea con puras intenciones y sano juicio: deben conocer con detalle todos los asuntos sobre los cuales tendrán que dictar medidas, y deben tener la habilidad y los medios más convenientes de hacerlos poner en ejecución. Todas estas cosas no se adquieren sino por una larga experiencia y la práctica de los consejos de la nación.

La duración de las funciones legislativas debe ser, pues, fijada en razón de la multiplicidad de los conocimientos necesarios y de la capacidad práctica indispensable para ejercerlos.

Esto nos conduce á hacer observar que algunos de los poderes, aun los más limitados, confiados á la Cámara de representantes, exigen que sus miembros sean elegidos á lo ménos por un período de dos años. El derecho de acusación (*impeachment*), por ejemplo, podría difícilmente ejercerse con algun éxito, por una asamblea cuya vida legislativa no tuviese esta duración. Seria difícil, aun en los casos ordinarios, comenzar y terminar en una sola sesión anual un proceso de acusación. La renovación de los representantes en estas circunstancias, produciria grandes inconvenientes. Si este poder ha de ejercerse con el objeto de entregar á la justicia los grandes criminales, es preciso dar á la legislatura la duración necesaria, y para alcanzar este objeto, un año no bastaria para descubrir los crímenes y á los culpables.

Además, la Cámara de representantes es el único juez de la validez de las elecciones de sus miembros. Si solamente debe tenerse una sesión legislativa en el año y generalmente no es necesario ni útil tener más de una, las elecciones fraudulentas no podrian ser ni anuladas á tiempo. El miembro presunto electo, debe ó conservar su asiento ó quedar suspendido durante todo el tiempo de la investigación; de cualquier partido que se tome, resultará siempre un gran perjuicio. Ordinariamente se acuerda al miembro que se presenta como elegido, el derecho de asistir y de votar, hasta que haya sido destituido por orden de la Cámara, despues de una pesquisa com-

pleta. Si un representante obtiene sus papeles por cualquier medio que sea, este miembro irregularmente nombrado, puede estar seguro de conservar su asiento todo el tiempo indispensable á la investigacion. Este modo de proceder, es un aliciente peligroso para servirse de medios ilícitos, para obtener papeles irregulares y elecciones fraudulentas.

Una última consideracion que no deja de tener algun valor, es que si las elecciones son muy frecuentes, los hombres de talento superior, en pequeño número generalmente en las asambleas, se convertirán despues de numerosas reelecciones en miembros permanentes, conocerán á fondo los negocios públicos y adquirirán una gran preponderancia y una grande influencia que naturalmente usarán en su interes. La mayor parte de la Cámara se compondrá de miembros nuevos, necesariamente sin experiencia, tímidos y fáciles de dejarse subyugar por la habilidad superior y la destreza de estos legisladores veteranos. Si las elecciones bieniales no tienen más resultado que disminuir esta desigualdad, poner á la confianza pública en guardia contra los lazos en que pudiera caer y hacer efectiva la responsabilidad, ya sería esto una ventaja decisiva sobre las elecciones anuales.

Tales fueron las razones que decidieron á los autores de la Constitucion y al pueblo por las elecciones bieniales. La experiencia ha demostrado la buena política y la sabiduría de esta disposicion; pero si uno vuelve la mente hácia aquella época, asombran las alarmas y los temores del pueblo, con motivo de esta medida. Se repetía entónces dentro y fuera de la convencion, que, las elecciones bieniales eran peligrosas para las libertades públicas, que el Con-

greso se perpetuaria por este medio, y reinaria como dueño absoluto sobre la nacion.

*Condiciones de capacidad.*—En cuanto á la capacidad de los representantes, la Constitucion dice que, “nadie podrá ser representante á ménos de haber llegado á la edad de veinticinco años, haber sido durante siete años ciudadano de los Estados-Unidos, y ser en el momento de la eleccion, habitante del Estado que lo haya elegido.”

Es evidente que las dificultades sobre la capacidad de los representantes, son como las relativas á la capacidad de los electores, susceptibles de soluciones diferentes, segun las costumbres, las instituciones, los intereses ó las particularidades locales de las naciones. Este es punto sobre el cual es imposible formular un arreglo universal, que sea igualmente adaptable á las necesidades y la prosperidad de todos los pueblos. El fin es obtener de parte de los representantes, fidelidad, rectitud de juicio é incorruptible independenciam; los medios más propios para alcanzarlo, están entregados á la discusion, y dependen completamente del exámen detenido é ilustrado del carácter humano, y de las pasiones, tales cuales se desarrollan en los diferentes grados de una sociedad civilizada. Un asunto tan vasto, compuesto de elementos tan diversos, da lugar á la mayor variedad de opiniones y de juicios, y sería una cosa sorprendente no encontrar respecto á esto, las doctrinas más diferentes y aun las más opuestas, sostenidas por los escritores más recomendables. En la práctica de los gobiernos, se han exigido condiciones de capacidad muy diferentes y esto solo prueba que se ha considerado como imposible establecer una regla única, de una superioridad

reconocida, y que pueda adaptarse á todos los siglos y á todas las naciones.

Esta gran variedad en las condiciones de la capacidad electoral, existía en las colonias de América ántes de la revolucion. Más tarde, las Constituciones de los Estados, no la hicieron desaparecer. Algunas exigieron una propiedad de cierto valor; otras cierto tiempo de residencia, ó solo el derecho de ciudadanía. Había algunas que exigían el pago de los impuestos ó un equivalente, y otras que mezclaban todas estas condiciones de propiedad, de residencia, de ciudadanía y de pagos de impuestos, ó admitían equivalentes.

Pues que la capacidad electoral en los diferentes Estados, estaba sometida á reglas tan variadas, se habría podido creer natural la adopción de las condiciones impuestas por cada Estado respecto de la Cámara más numerosa de su legislatura. Pero como se pensó que las Constituciones no las habían fijado con bastante cuidado, y que eran susceptibles de más uniformidad que aquellas relativas á los electores, este objeto debió ser regularizado por la Convencion. Es preciso observar que, las condiciones de capacidad fijadas por la Constitucion, son simples y en pequeño número; se refieren solamente á la edad, á la ciudadanía y á la residencia.

1.º *Edad.*—El representante debe tener veinticinco años: no hay nada que objetar contra esta disposicion. Si la experiencia, la prudencia y el saber son de algun valor en los consejos de la Nacion, no se puede pretender hallarles en una edad menor. Nadie ha negado que una condicion de edad era útil; nadie ha negado que los menores no debían ser elegibles, y que aquellos que no ha-

bían alcanzado la edad viril, y que según el derecho común no eran hábiles para disponer de sus personas y de sus bienes, no podían ser depositarios de la autoridad y disponer de los derechos y de los bienes de los demás. La edad de veintiun años sería una condicion más conveniente? Todo espíritu ilustrado se pronunciará por la negativa. El carácter y las pasiones del hombre jóven son apenas conocidas en el momento de su mayor edad. Es todavía exaltado en sus pasiones, ardiente en sus deseos; apenas salido del estado de dependencia, se siente inclinado á despreciar las elecciones de la prudencia, que un poco más de madurez le hará apreciar. Lo que él será está por saber, y cuatro años más hacen un plazo ya corto para experimentar su virtud, desenvolver sus talentos y darle un conocimiento práctico de los negocios de la vida. La Constitucion inglesa ha excluido á los menores de la Cámara de los comunes solamente. Sin embargo, ejemplos ilustres nos muestran grandes hombres de Estado formados ántes de su mayor edad; pero estos casos son raros, y deben ser mirados como prodigios más bien que como ejemplos; como el resultado de una educación y de un carácter especiales; son frutos del crecimiento precoz, desenvuelto en los invernaderos de una monarquía, más bien que el desarrollo regular adquirido al libre y fuerte de una República. La condicion relativa á la edad, fué aceptada por la convencion sin discusion; en los Estados fué adoptada por una mayoría de siete contra tres; uno solo estuvo dividido. Más tarde fué adoptada por todas las asambleas de los Estados; no ha sido objeto de ninguna discusion importante.

2.º *Ciudadanía.*—Se requiere que el representante ha-

ya sido ciudadano de un Estado durante siete años por lo ménos. Es imposible dudar de la conveniencia de excluir al extranjero del derecho de elegibilidad; porque en efecto no se encontraría la garantía de una buena administración en un gobierno ejercido por personas cuyos intereses y relaciones fuesen extraños al país, y que nada tuviesen que arriesgar por sus medidas y por sus actos. La influencia extranjera, por su naturaleza corruptora y peligrosa, no dejaría de infiltrarse en los consejos de la Nación, si no estuviesen ellos garantidos contra la introducción de representantes extranjeros. También fué una política fundamental de la mayor parte de los Estados, si no de todos, excluir á los extranjeros del ejercicio de las funciones públicas. La única cuestión que puede presentarse es, la de saber si los extranjeros naturalizados, son elegibles, y siendo así, cuál debe ser la duración en el goce de la ciudadanía para obtener este privilegio. En Inglaterra los extranjeros naturalizados fueron excluidos del parlamento, y ahora, por una ley positiva, ningún extranjero, aunque sea naturalizado, puede ser miembro de ninguna de las dos Cámaras. La situación especial de las Colonias de América ántes de la revolución, les hizo adoptar un sistema diferente, con el objeto de fomentar las inmigraciones y los establecimientos y de facilitar el desmonte de las tierras desiertas. Una política idéntica prevaleció después en los gobiernos de los Estados, y ha producido tantas ventajas, que habria sido sensible decidir la exclusión absoluta de todos los ciudadanos naturalizados. En la convención, se propuso primero acordar la elegibilidad después de tres años del goce de la ciudadanía; pero el plazo subió á siete años, por diez Estados contra uno.

No se hizo ninguna objeción contra esta condición, y obtuvo después la aprobación general. Esta disposición tuvo en vista dos objetos: 1.º dar á los electores ocasiones suficientes para conocer el carácter de sus representantes; 2.º dar al representante el tiempo para apreciar el carácter, las opiniones y las necesidades de los electores.

3.º *Residencia*.—La Constitución establece que el representante deberá ser habitante del Estado que lo haya elegido. El objeto de esta disposición es evidentemente asegurar el afecto del diputado á los intereses del Estado en el Congreso, porque se ha supuesto que, un habitante comprendería mejor que un extraño, las verdaderas necesidades del Estado que lo habia nombrado, y tendría sobre sus intereses, conocimientos más profundos, y en fin, que poseería mayor confianza y simpatía de sus comitentes. Se debe observar que la residencia es exigida en el Estado y no en un distrito determinado de ese Estado. En Inglaterra, en los tiempos antiguos, se exigía que los miembros de la Cámara de los Comunes, tuviesen su residencia en las localidades que los habian elegido; pero esto no fué observado en la práctica, y acabó por ser suprimido en los términos del estatuto 14, Gorg. III, ch. 58. Esta circunstancia es importante en la historia del parlamento, porque ella prueba cuán poco se observan las teorías en las materias de Gobierno. La historia nos muestra que las aldeas y las ciudades estaban frecuentemente mejor representadas por hombres eminentes, de un patriotismo reconocido, aunque extranjeros á la localidad, que no por hombres elegidos de en medio de ella; y hasta estos tiempos mismos algunos de los hombres de Estado más célebres

en Inglaterra, han sido los representantes de oscuros lugares casi desconocidos.

Con mucha razon se ha notado que, por medio de las condiciones de capacidad fijada por la Constitucion, el acceso al Gobierno federal está abierto á los hombres de mérito de toda nacionalidad, sean indígenas ó naturalizados, jóvenes ó viejos, sin tomar en cuenta la pobreza ni la riqueza y cualquiera que sea su profesion de fé religiosa.

*Número de los representantes.*—La cláusula siguiente de la 2.<sup>a</sup> seccion del artículo I, trata del número de representantes de los Estados. “Los representantes y las contribuciones directas, se dividirán entre los diversos Estados que puedan entrar en esta Union, segun su poblacion respectiva, la que se determinará agregando al número total de personas libres, incluidas las que estén obligadas á servidumbre por un número de años, y excluidos los indios que no pagan contribuciones, las tres quintas partes de todas las demás clases. El censo inmediato será hecho en los tres años despues de la primera reunion del Congreso de los Estados Unidos, y dentro de cada término subsiguiente de diez años, del modo que ordenará la ley especial. El número de representantes no excederá de uno por cada treinta mil habitantes, pero cada Estado tendrá á lo ménos un representante; y hasta que se haga dicho censo, el Estado de New-Hampshire podrá elegir tres, Massachusets ocho, Rhode Island y las plantaciones de Providencia uno, Connecticut cinco, New-York seis, New-Jersey cuatro, Pensilvania ocho, Delaware uno, Maryland seis, Virginia diez, Carolina del Norte cinco, Carolina del Sur cinco, y Georgia tres.”

La primera reparticion hecha de este modo, siendo transitoria, no necesita ningun comentario; su base fué probablemente la que la Constitucion fijó para las proporciones futuras.

La cuestion de la reparticion de los representantes, debia ser una de aquellas en que las opiniones estuviesen más divididas. Tres sistemas para la reparticion de los diputados se presentaban al mismo tiempo; el primero consistia en adoptar la regla admitida por la Confederacion; es decir, la igualdad de representacion y de voto para cada Estado. Este proyecto era muy elogiado por los partidarios de la Confederacion, que preferian una asociacion entre los Estados, á un Gobierno nacional. Esta base de reparticion experimentó, sin embargo, desde el principio, una vivísima oposicion, y fué muy pronto rechazada en la convencion, por el voto de siete Estados contra tres; un Estado dividido.

El segundo sistema era de hacer la representacion de los Estados segun la propiedad relativa de cada uno de ellos; haciendo así de la propiedad la base de la representacion. Este proyecto se recomendaba en la opinion de algunos, porque introducía un freno saludable en la legislatura, con respecto á las contribuciones, y aseguraba tambien hasta cierto punto, la relacion de las cargas públicas con los votos de aquellos que estaban llamados á tomar la parte mayor en las contribuciones comunes. Marchando el impuesto á la par con la representacion, era una teoría grata á los americanos. Bajo la Confederacion, los gastos comunes debian ser sufragados por los Estados, en proporcion al valor de las tierras de cada Estado. Pero aun entónces este modo de contribucion, ha-

bia parecido de una ejecucion difícil y poco satisfactoria en la práctica. En los actos de la convencion, nada indica que este proyecto haya tenido una grande influencia sobre la asamblea.

Aun cuando la Constitucion no haya hecho de la propiedad la base directa de la representacion, no puede sin embargo presumirse que la haya excluido enteramente, como vamos á verlo.

No se puede admitir que, en un Gobierno libre, la propiedad deba considerarse como la única base sólida de la representacion. Puede ser verdad, y así lo creemos, que, en el curso ordinario de las cosas, el interes y la política de los que poseen, no sea oprimir á los que no poseen, sino que en todo Estado bien arreglado, las personas, lo mismo que la propiedad, deben tener una parte proporcional de influencia. Las libertades del pueblo son muy caras y sagradas, para confiarse solamente á personas que pueden no tener siempre el mismo interes, la misma necesidad que el pueblo, de defender sus derechos, sus libertades y sus privilegios. Un sistema de contrapeso en todos los actos del Gobierno es, si no indispensable, muy saludable. Tal vez en teoría pura, no se puede razonablemente afirmar que las personas ó la propiedad, el número ó las riquezas, serán sin peligro depositarios de los poderes delegados por el Gobierno; pero cuando la influencia está dividida entre ellos, la vigilancia y la prudencia se encuentran naturalmente introducidas en el gobierno y contribuyen á conservarlo.

El tercero y último sistema era dar á cada Estado una representacion proporcionada á su poblacion. Tenia la ventaja de ser simple, uniforme en su ejecucion, agra-

dable al pueblo y en prestarse ménos que los otros al fraude y á los subterfugios. Además, aun cuando no pueda decirse que en los Estados de América la riqueza y la propiedad estén exactamente en relacion con la poblacion, sin embargo, la diferencia no es tan grande como podria creerse: hay entre ellos como una especie de vínculo, y quizá la distribucion de los impuestos proporcionalmente á la poblacion, es tambien el sistema más en relacion con la riqueza.

El proyecto de hacer de la poblacion la base de la representacion de la Union, parece haber obtenido más favor en la convencion, porque tenia una relacion más íntima con los derechos y las libertades del pueblo.

Una dificultad bastante seria se presentaba aquí. Habia en varios Estados personas que no eran libres: 1.º, las personas contratadas por un término fijo, pero en tan pequeño número, que el resultado de la regla general no se encontraba cambiado de una manera importante; 2.º, los indios, probablemente en la mayor parte de los Estados, que en aquella época no eran tratados como ciudadanos, y por otra parte no formaban una comunidad ó tribu independiente, gozando de la soberanía de los poderes del Gobierno en el interior de las fronteras de los Estados. Se debia, pues, disponer, para estos casos especiales, aun cuando ellos no trajesen grandes dificultades en la práctica. Ninguna objecion parece haber sido hecha contra la admision de los hombres contratados por término fijo en la poblacion que debia servir de base á la representacion, ni contra la exclusion de los indios que no estaban sometidos á las contribuciones. La única dificultad que surgió y que dió lugar á discusiones muy anima-

das, fué la de saber si para la base de la representacion, se contaria la poblacion esclava.

El partido adoptado por la Constitucion, fué una transaccion reconocida desigual en sus efectos, pero que era un sacrificio necesario al espíritu de conciliacion, tan indispensable para mantener la union entre Estados naturalmente divididos por intereses, por la condicion física y por las instituciones políticas. Se decidió que los esclavos designados por la perífrasis, *las otras personas*, serian representados, no de la misma manera que los hombres libres, sino en la proporcion de tres sobre cinco. A fin de hacer aceptar esta medida por los Estados que no tenian esclavos, se decidió que los impuestos directos estarian en relacion con la representacion, de suerte, que segun esta teoría, las contribuciones y la representacion marcharian de frente. Esta relacion, sin embargo, es más especiosa que verdadera, porque miéntras que en la fijacion de las contribuciones directas no se cuentan sino las tres quintas partes de los esclavos, se descuidan las otras dos quintas partes de estos mismos esclavos. Si al contrario, la contribucion directa hubiese sido repartida proporcionalmente al valor real de las propiedades en el Estado, todos los esclavos habrian sido materia imponible como propiedad. Pero una desigualdad mayor todavía ha sido descubierta por la práctica. El principio de la representacion es constante y regular, la creacion de las contribuciones es accidental y rara. En el curso de cuarenta años no se han impuesto más de tres contribuciones directas, y esto ha tenido lugar en circunstancias enteramente extraordinarias y urgentes. Las rentas del Gobierno han sido tomadas en otras fuentes; los impuestos sobre las importa-

ciones extranjeras, han hecho frente á todas las necesidades comunes, y si estos medios no dieran recursos suficientes, se recurriria á las sisas como al sistema de contribucion más seguro y más conveniente. Las contribuciones directas no llegarian, pues, á establecerse sino en último recurso, y cuando todos los otros medios hubieran sido agotados.

Examinada en su verdadera luz como un compromiso para el bien general en un caso de conflicto de intereses, la disposicion que nos ocupa es ciertamente digna de elogio por su moderacion y su utilidad práctica: satisface los pueblos de los Estados y estrecha la union que debe ser igualmente querida para todos, no solamente por los privilegios que confiere, sino todavía por los beneficios que asegura. Esta disposicion contribuyó mucho á reconciliar los Estados del Sud con las otras cláusulas de la Constitucion, especialmente con la que acuerda á la mayoría el poder de reglamentar el comercio, lo que se consideraba como particularmente favorable á los Estados del Norte. No obstante, la reparticion de los representantes ha sido de tiempo en tiempo objeto de quejas; pero todo amigo del bien general se adherirá á ella como una política fundamental, única capaz de cegar las fuentes de las discusiones peligrosas que resultan de las posiciones geográficas ó de las constituciones anteriores.

Otra parte de esta disposicion se ocupa del tiempo en que deberá hacerse el censo en los Estados, para que la representacion guarde armonía con el aumento de poblacion en los diferentes Estados. Varias proposiciones sobre este asunto fueron dirigidas á la convencion en diferentes épocas; se solicitaba que el censo fuera realizado