

LECCION XII.

DIVISION DE LOS PODERES.—CUESTION DE DOS CAMARAS.¹

SEÑORES:

Os he trazado la historia de la convencion federal que debia reformar la confederacion, haciendo el retrato de los principales personajes que tomaron parte en las discusiones de esta asamblea. Hoy llegamos al exámen de la Constitucion misma, y naturalmente dejaremos á un lado la historia, para exponer las discusiones á que dieron lugar las diversas materias. Poco nos importa que en la convencion federal se hubiese iniciado un debate, y que se le aplazase para discutirlo mas adelante; lo que nos interesa es estudiar los grandes principios de la Constitucion americana, saber por qué se adoptaron, y comparar lo que se ha hecho en Inglaterra, en América y en otros países.

En adelante seguiremos un plan sistemático. Hoy estudiaremos dos cuestiones mas ligadas entre sí que lo que se cree generalmente, cuestiones que no ofrecieron dificultad en América; la division de los poderes y la division del cuerpo legislativo.

¹ Desde que México es independiente, todas sus Constituciones han establecido la division del poder legislativo. Al discutirse esta interesante cuestion en 1857, impresionada una parte del Congreso constituyente por los fatales recuerdos del último Senado de 1852, se decidió por una sola asamblea, á pesar de las sólidas y luminosas razones que distinguidos y hábiles representantes expusieron, sosteniendo la necesidad de una segunda Cámara. Y la cuestion, resuelta en odio del pasado y en desconfianza de aquel gobierno, mas que consultando la experiencia y el porvenir, ha sido decidida tan solo por una mayoría de..... seis votos. [*Historia del Congreso constituyente*, tomo II, páginas 292 á 308].

La Constitucion de 1824 estableció dos cámaras (art. 7^o). Las siete leyes de 1836 (3^o), las Bases orgánicas (art. 25), y la Acta de reformas (art. 8^o), siguieron el mismo principio.

Hace ochenta años que la division de poderes se encuentra al frente de todas las Constituciones. Por todas partes se proclama que la primera condicion de la libertad estriba en que el ejecutivo, el judicial y el legislativo se encuentren separados. Nuestras Constituciones enuncian todas este principio con mas ó ménos energía; en Inglaterra y en América es un lugar comun.

Montesquieu, en su famoso capítulo sobre la Constitucion de Inglaterra, fué el primer frances que profundizó la importancia de semejante distincion. Si el mismo individuo, dice, puede hacer las leyes, aplicarlas como juez y ejecutarlas como soberano, ese hombre tendrá en su mano el despotismo, y desde ese momento, *todo se habrá perdido*.¹ Efectivamente, cuando queremos definir el despotismo, no encontramos otra definicion sino esta: es la concentracion de la soberanía en una misma mano.

El hombre que puede hacerlo todo, sin tener que dar cuenta á nadie de sus acciones, es un déspota. Esta observacion de Montesquieu habia sido desarrollada por Blackstone en Inglaterra, y tambien por un escritor que gozó de mucha voga en el siglo pasado, por Paley, en su *Filosofia moral y política*. En los Estados- Unidos, tal doctrina era admitida por todos, á pesar de que no conocian las obras de Montesquieu; era una tradicion inglesa que se aceptaba como artículo de fé.

Sobre este punto tenemos las declaraciones mas explícitas de Jefferson, de Samuel Adams, de Madison y de Hamilton. Todos repiten que la definicion de despotismo es la concentracion de la soberanía. En fin, la legislatura de Massachusetts decia al frente de su Constitucion: «Queremos que los poderes estén divididos, porque queremos que en «Massachusetts gobiernen las leyes, no los hombres.»

Este principio proclamado por todas las Constituciones libres, no es ya discutible en teoría; pero en la práctica no sucede otro tanto, y cuanto mas de cerca examinamos la cuestion, mas en relieve aparecen las dificultades que envuelve. ¿Qué entendemos por separacion de poderes? ¿Bastará escribir en un pergamino que el poder legislativo girará en su órbita, el ejecutivo en la suya, y el judicial tambien? ¿Cuántas veces hemos proclamado nosotros tan bellas máximas, y cuántas el ejecutivo y el legislativo han trasgredido sus límites! Es pre-

1 *Espíritu de las leyes*, libro XI, capítulo 6.

ciso entónces que existan garantías que mantengan á esos poderes dentro de sus límites; pero su division misma ¿qué es? ¿Acaso una division perfecta, absoluta? ¿El ejecutivo no debe nunca mezclarse en la confeccion de las leyes? ¿el judicial no ejercita nunca poderes legislativos? ¿las Cámaras no deben mezclarse en caso alguno en materias administrativas? ¿ó se pretende que no debe haber concentracion de poderes? Si buscamos en la historia de los gobiernos, uno en el cual hayan estado perfectamente separados los tres poderes, no lo hallarémos, por mas extraña que parezca semejanza asercion.

Cuando escribian Montesquieu, Paley y Blackstone profesando esos principios aceptados por los ingleses, todos se encontraban de frente con una Constitucion en la cual el Rey forma parte del Parlamento, las Cámaras ejercen una accion importante sobre la administracion, y la Cámara de los Comunes puede acusar á todos los funcionarios remitiéndolos á la de los Lores para enjuiciarlos.

Si se quiere seguir este principio con el absolutismo de la lógica francesa, se llegará hasta la consecuencia que en Inglaterra han encontrado una teoría que nunca ha sido aplicada. Léjos de eso, en Inglaterra es máxima constante que el Parlamento, es decir, la suma del poder legislativo, se compone de tres elementos, el Rey, la Cámara de los Lores y la de los Comunes, y que el Rey, segun la expresion sacramental, es la cabeza, principio y fin del Parlamento: *Rex est caput, principium et finis parlamenti*. La misma cosa se encuentra en América, el principio recibe allí igual aplicacion; el presidente tiene el derecho de *veto*. Ciertamente es que el veto solo es suspensivo; pero no por eso deja de dar al ejecutivo cierta parte de autoridad legislativa.

La justicia por su parte ejerce ciertas atribuciones legislativas. Como en Inglaterra, como en la antigua Roma, los precedentes ó ejecutorias de los tribunales tienen fuerza de ley. Por último, el Senado participa del poder ejecutivo, puesto que no pueden nombrarse embajadores ni ministros sin su consentimiento. No es posible, pues, llevar á tal extremo el principio de la division de poderes, ni aplicarlo con tanta severidad. Este fué el error de la revolucion; por lo comun la falta constante del carácter frances consiste en tratar las teorías políticas como verdades matemáticas, dándoles un absolutismo que no les puede convenir. En la constituyente, Monnier observaba muy bien

que los poderes en Inglaterra no estaban tan completamente separados como se pretendia hacer creer, y decia: *Para obtener una division constante entre los poderes, es preciso que no estén separados del todo: en otros términos, es menester que cada uno de ellos tenga su órbita; pero no absolutamente aislada de las demas.*

Por el contrario, los teóricos revolucionarios (hago uso de esta palabra sin segunda intencion), los lógicos de la escuela de Rousseau querian absoluta separacion entre los poderes para que los pueblos fuesen libres. A su entender, la guerra de los poderes era la que permitia el desarrollo de la libertad, cosa difícil de comprender, porque siempre que los poderes disputan entre sí, hay víctimas; á veces lo es el realismo, á veces las Cámaras; pero de un modo ó de otro, el pueblo lo es siempre.

La division de los poderes no es mas que una simple verdad de observacion; solo tiene un valor relativo reducido á esto; es preciso que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no estén reunidos en una sola mano completamente; lo cual no debe impedir que el ejecutivo tenga una parte en la legislacion, y el último cierta influencia en la administracion. Esta supuesta confusion es de tal manera necesaria, que doquiera se establece una separacion absoluta, se llega á los resultados mas extraños, como lo prueba desgraciadamente nuestra historia. Y en verdad, ¿qué es lo que nos muestra la experiencia? que el efecto necesario de esta division no es mantener el equilibrio, ántes bien, dar la preponderancia á uno de los tres poderes. La separacion absoluta es la guerra entre los poderes: para que cada uno se conserve dentro de sus límites, es preciso que sea templado, que esté compartido, por decirlo así. Prescindamos del poder judicial, que será siempre relativamente inferior, dominado por el legislativo ó por el ejecutivo. Supongamos que la Constitucion ha separado enteramente á estos dos, y veamos lo que sucederá. Dos ejemplos nos sugiere nuestra historia: el primer imperio y la Asamblea constituyente.

Invierto las fechas para que podais comprender mejor que la division absoluta no es ménos provechosa al despotismo de un hombre, que al de una asamblea.

Bajo el imperio existe un poder ejecutivo completamente independiente del legislativo. Todo ha sido calculado para que las Cámaras no

puedan mezclarse en otra cosa sino en votar leyes. ¿Preguntaréis si el imperio era un gobierno libre? Teóricamente se observaban todos los principios. Sièyes ha dejado su rastro en esa forma de gobierno: el legislativo no ejercia influencia alguna sobre este. Esto es lógico, pero es lo bastante para tener imperio en vez de libertad.

Juzguemos ahora el otro sistema, el que rigió desde 1790 hasta 1791.

La Constitucion aísla completamente los poderes: el rey tiene únicamente voto suspensivo, la plena autoridad legislativa reside en la asamblea; lo que basta para constituir la única soberanía. El rey es un fantasma, la asamblea es quien decide sobre la paz y la guerra, la que cria los asignados y hace la constitucion civil del clero; en una palabra, la que tiene en sus manos todos los poderes. ¿Es este un gobierno libre? Sigamos adelante hasta llegar á la convencion: solo ella tiene la autoridad legislativa, pero ilimitada; así es que se posesiona de todo y suprime el trono. Nada le parece mas natural que asumir la *dictadura*, palabra elegante que significa *despotismo*. Una vez señora de la autoridad legislativa y de la ejecutiva, la convencion se apodera tambien del poder judicial, y no tengo noticia de que haya existido un ejemplo mas elocuente y triste de semejante usurpacion que el proceso de Luis XVI. Prescindo del fondo de la cuestion, me limito como jurisconsulto al exámen del derecho, á mostraros de qué manera la plenitud de soberanía legislativa concentra todo el poder, haciendo desaparecer todas las garantías de los ciudadanos.

Siendo irresponsable el rey, no podia ser molestado por los hechos pasados; se da entónces una ley retroactiva y se le declara responsable. Para juzgar á los acusados existia una hermosa ley, la de 10 de Febrero de 1791, reglamentando el derecho criminal. Segun ella, era preciso que el rey compareciera ante un jurado; la convencion se constituye en tribunal por un decreto. Ante la jurisdiccion comun el mismo juez de instruccion no habria podido serlo de resolucion; esta es una garantía de la libertad; desde que desaparece, la seguridad de los acusados sucumbe: la convencion se constituye en tribunal de acusacion y en jurado de resolucion. ¡Ved cómo se violan todas las formas! Llega el momento de pronunciar la sentencia condenatoria. Existia una ley liberal de 1791, que prohibia se condenase al que tuviese á su fa-

vor una cuarta parte de los votos del jurado; esto bastaba para salvar al rey. Era preciso desembarazarse del derecho comun: la convencion vuelve á hacerse asamblea legislativa, y decide que bastará la simple mayoría.

Esta misma faltó: cierto número de miembros votó por la muerte; pero con recurso de apelacion al pueblo: un nuevo decreto legislativo suprime esta condicion, y en vez de computar esos votos en favor del acusado, ¡los cuenta..... para su muerte! En una palabra, ni una sola forma, ni una garantía sola, quedan por hollar; la pasion impera soberanamente, sofocando la justicia. ¿Por qué? Porque nada limita la omnipotencia de la asamblea; porque no existen ni ejecutivo ni judicial que puedan moderarla. Veis cómo con la separacion absoluta de los poderes cuando la opinion está en favor de la asamblea, esta impera despóticamente; y si lo está á favor de un hombre, este es el amo; y la libertad es víctima en ambos casos.

¿Comprenderéis ahora que la cuestion sobre la division de los poderes no es tan sencilla como lo parece á primera vista?

Si los poderes no pueden estar aislados, ¿cómo podrán mezclarse, ó bien, cuáles serán las garantías que habrá que tomar para proteger la libertad? Han ideado varias. Se ha dividido el poder legislativo de modo que no pueda volverse despótico; se ha dado al gefe del Estado el derecho de disolucion, la iniciativa legislativa, y el veto. Tales son las garantías sucesivas inventadas para mantener al poder legislativo dentro de los límites constitucionales.

La América no tenia por qué preocuparse de la disolucion de las Cámaras, sistema que no cuadra á una República en la cual la asamblea es mas, digámoslo así, que el gefe del Estado. En cuanto á la iniciativa atribuida al poder ejecutivo, verémos que es una pobre garantía, por lo general mas perniciosa que útil. La América solo ha conservado dos cosas: la division del poder legislativo en dos Cámaras, distintas por las condiciones de elegibilidad, y la institucion del veto suspensivo.

En una de las lecciones inmediatas estudiaremos el veto; hoy nos ocuparemos de la division del legislativo, cuestion resuelta en todas partes, ménos en Francia. En este país la unidad del legislativo es una de aquellas preocupaciones que tienen su origen en nuestro culto por

todas las ideas de la revolucion; ganariamos mucho desprendiéndonos de ella. En 1848 hemos visto cuán caro cuesta esa adhesion á errores pasados.

¿Por qué debe hallarse dividido en dos Cámaras el poder legislativo? Cierta autor que ha gozado de celebridad en el siglo pasado, y que la merece hoy mismo, Delolme, publicó en 1771 un estudio sobre la *Constitucion de Inglaterra*, que ha sido reimpresso muchas veces. Delolme escribió en frances, era ginebrino, y uno de los mejores discípulos de Montesquieu; no dejéis de estudiarlo. La Constitucion inglesa ha cambiado mucho de un siglo á esta parte; pero su espíritu es poco mas ó ménos el mismo; ha obedecido á la ley del progreso sin recurrir á bruscas revoluciones. Delolme hace las siguientes reflexiones sobre la necesidad de dividir el cuerpo legislativo, y estas no han perdido su valor, casi diria su novedad.

«Sin duda que para asegurar la Constitucion de un Estado, es esencialísimo limitar el ejecutivo; pero interesa mas limitar el legislativo. «Lo que aquel realiza poco á poco (la revocacion de las leyes), por «una serie mas ó ménos larga de medidas, este lo verifica en un momento; como las leyes no necesitan para existir de otra cosa que su «voluntad, puede destruirlas á su antojo, y si me permitís la palabra, «diré que el legislativo cambia la Constitucion como Dios hizo la luz.

«Para dar estabilidad á la Constitucion de un Estado, es absolutamente preciso limitar el poder legislativo; pero al paso que esta limitacion es fácil respecto al ejecutivo que es único, y mas limitable, el «legislativo no puede serlo si no está dividido, porque cualesquiera que «sean las leyes que dicte para limitarse, solo serán simples resoluciones con relacion á sí propio.

«Como los puntos de apoyo para las barreras en que quiera encerrarse se relacionan y están bajo su propia influencia, puede decirse «que son efímeras. En una palabra, para limitar el poder legislativo «cuando este no está dividido, se necesita lo que buscaba Arquímèdes para mover la tierra: un punto de apoyo imposible.

«La division del poder ejecutivo introduce necesariamente oposiciones de hecho, *violencias* entre sus miembros, y el que logra ganarse «á los demas se hace luego superior á las leyes. Pero la oposicion que «se insinúa (que debe insinuarse con justos fines) entre las diversas.

«fracciones del legislativo, es siempre una oposicion de principios y de intenciones. Todo esto tiene lugar en las regiones morales, y la única guerra que se hace es una guerra de *voliciones* y de *noliciones*, de votos en *pro* ó en *contra*, de *sí* y de *no*.

«Ademas, cuando á consecuencia del triunfo de una de las partes se reúnen todas, es para dar una ley que tiene todas las probabilidades de ser buena.

«Cuando una de ellas sucumbe, y ve perdido su proyecto, lo peor que puede suceder es que se aplace una ley sin costar al Estado otro sacrificio, que el de un ente de razon, de una especulacion mas ó menos útil que ha fracasado, pero que puede existir mas tarde.

«En una palabra, el efecto de la division del ejecutivo es, ó el establecimiento mas ó menos pronto del derecho del mas fuerte, ó una guerra continua: el de la division del legislativo es, ó la verdad ó el reposo.

«Por consiguiente, regla general, para que exista estabilidad en el Estado, es preciso que el poder legislativo esté dividido: para que exista tranquilidad, es preciso que el ejecutivo sea único.»¹

Esta comparacion es justísima; es evidente que una barrera que llevamos con nosotros mismos, y que cambiamos á nuestro gusto, no es un obstáculo; que se necesita de algo exterior, de una resistencia efectiva. Una sola asamblea no tiene nada que la detenga; la facultad de dictar leyes por la fuerza, es una potencia ilimitada y fatalmente despótica.

Tan difundidas se encontraban estas ideas en América, que fueron adoptadas por todas las constituciones de los Estados, lo mismo que en la Costitucion federal. La única excepcion fué la Pensilvania. Durante mucho tiempo este Estado tuvo una sola Cámara, y esto por influencias de Franklin, que á su vez habia sido influenciado por Turgot. El resultado fué malo y transitorio.

En la convencion federal no ocurrió siquiera la idea de crear una sola Cámara; existia siglo y medio de experiencia en contra. Todos los gobiernos coloniales tenian dos asambleas; estaba presente por otro lado el ejemplo de la Inglaterra; ademas, salian de la Confederacion y habian visto la impotencia de una asamblea única.

¹ Delolme. *Constitution d'Angleterre*, libro II, capítulo III.

¡Cosa rara! la idea de dos Cámaras repugna al carácter frances, nosotros idolatramos la unidad. Uno de los hombres mas notables del siglo pasado, el que ha sabido reunir las ideas mas nuevas respecto á la economía política, al don de hacer el bien posible estando en el poder, Turgot, escribia á su amigo el doctor Price, quejándose de no encontrar en la Constitucion americana sino vejezes inglesas. La division de dos Cámaras era á sus ojos una de aquellas antigüedades góticas que era preciso enterrar.

«No estoy contento, lo confieso, de las constituciones que han redactado hasta hoy los Estados americanos; en la mayor parte de ellas solo veo la imitacion inútil de los usos de la Inglaterra. En vez de concentrar las autoridades todas en una (la nacional), han establecido diversos cuerpos: una asamblea de representantes, un consejo, un gobernador, porque la Inglaterra tiene una Cámara de los Comunes, una Cámara alta y un rey.

«Se preocupan del contrapeso de los poderes, como si este equilibrio de fuerzas que han podido creer necesario para balancear la enorme preponderancia del trono, pudiese ser de alguna utilidad en las repúblicas fundadas en la igualdad de todos los ciudadanos y como si lo que tiende á establecer cuerpos diferentes no fuese una fuente de divisiones. Mientras procuran precaverse de peligros quiméricos, hacen nacer otros muy positivos.»

Turgot emitia en estas palabras un axioma que iba mucho mas lejos de lo que imaginaba él mismo; porque si es verdad que todo lo que tiende á establecer diferentes cuerpos es un semillero de division, es evidente tambien que una asamblea compuesta de un número considerable de miembros se halla en idénticas circunstancias. Cuatrocientos miembros en una asamblea, son una causa de division mucho mayor que dos asambleas. La consecuencia lógica es, que el gobierno entero deberia ser confiado á una sola persona; á esto tiende directamente semejante principio. Observad que la idea de que la representacion de una nacion debe ser simple, ha sido predicada siempre á la multitud por personas que deseaban ser únicas representantes de la nacion. Augusto, el fundador del imperio, no se descuidó en reunir en sí todos los poderes. Al fin de la República, todos los poderes estaban divididos, los tribunos tenian en jaque á los cónsules, los pontífi-

ces ejercian cierto poder tambien: Augusto se hace cónsul, pontífice, se atribuye el poder tribunicio que le permitia arrestar á todos los que le hacian sombra, sin tener que responder á nadie sobre sus actos. Los emperadores se envanecian mucho con el título de representantes de la nacion, ó con el de tribunos perpetuos, inventado por Augusto; y para llegar á ser otro Augusto, un dia que el cuerpo legislativo ofreció á María Luisa los respetos de los representantes de la nacion, Napoleon hizo publicar una nota en el *Monitor*, diciendo que el cuerpo legislativo ejercia una *funcion* en el imperio; pero que el único representante de la nacion era él mismo.

El emperador, nombrado como lo era por el sufragio universal, y con la Constitucion que él mismo habia hecho, razon tenia en efecto para decir que solo él representaba al país de derecho y de hecho, y por esto su gobierno no era precisamente libre.

La teoría de Turgot lleva directamente al abismo; el mismo autor habria retrocedido ante las consecuencias de su principio. ¿Dónde está el sofisma? ¿dónde el error? El error consiste en que suponeis siempre que la representacion nacional es la nacion. Precisamente con este sofisma los representantes usurpan el poder. No, los representantes no son la nacion; son sus mandatarios, y como lo decia Benjamin Constant, *la nacion solo es libre cuando los diputados tienen un freno.*

Veamos los razonamientos empleados en favor de una sola asamblea: siempre encontraremos el sofisma que identifica al pueblo con sus mandatarios.

La nacion, dicen, es una; es preciso que la representacion lo sea tambien. Acabo de contestar á esta objecion. A veces se presenta la cuestion bajo esta formula: «una nacion es lo mismo que el hombre, «no tiene dos voluntades. Si teneis dos Cámaras, estarán ó no estarán «acordes: en el primer caso, hay imperfeccion: en el segundo, peligro.» Siempre el mismo sofisma; sí, es preciso que la voluntad de la nacion sea una, sin lo cual habria dos leyes contradictorias sobre un mismo objeto; pero lo que constituye la voluntad de la nacion, es la ley, no la deliberacion de las Cámaras, que es la que precede á aquella.

Que exista una, que existan dos Cámaras, siempre encontraréis que del sacrificio parcial de las voluntades particulares se formará la vo-

luntad expresa, la voluntad general. Toda la cuestion consiste, pues, en saber si con dos Cámaras habrá mas garantías que con una sola. Basta abrir la historia para ver que con una asamblea única tienen mas probabilidades de éxito las pasiones, que la razon.

Han dicho tambien, que dos asambleas disputarian siempre, y tendrían la opinion en suspenso. La Inglaterra presenta algunos ejemplos de lo primero: en aquel país existe una cámara hereditaria que sostiene á veces intereses particulares; pero tal cosa no ha ocurrido en América, en razon de que cuando ambas asambleas proceden del voto popular, el objeto de esta division es excitar al pueblo á pronunciarse por una ó por otra, y por consiguiente, en vez de ser un inconveniente, la division es una ventaja. Tambien se ha dicho que como dos asambleas se equilibran, llegan á producir una completa inaccion: la historia nos prueba todo lo contrario. Las diputaciones que reciben un mandato temporal desean siempre obrar, y tan es así, que á veces se les increpa de ser demaciado activas, rara vez lo contrario.

¿Qué ventajas ofrece la division del legislativo? La primera consiste en evitar toda clase de precipitacion: hemos visto en 1848 que se suprimió un impuesto por un voto, y que al dia siguiente se anuló la votacion. Con una asamblea única, es imposible impedir tales perances: la suerte del país puede encontrarse en manos de un diputado quizá vendido, ó que en un momento dado carezca de buen sentido. Para evitar tal peligro, la Constitucion de 1848 decretó que habria tres discusiones; garantía poca seria, porque fácil es encontrar pretexto para eludir las discusiones reiteradas: se comienza estableciendo la urgencia para las deliberaciones poco importantes, y de la noche á la mañana, cuando conviene hacerlo así, la práctica se hace extensiva á las de mayor importancia. Siempre tenemos el caso de la *barrera portátil*, ó sea inútil.

El sistema bi-camarista es, pues, una garantía que evita al pueblo el difícil sendero de las aventuras.

Otra ventaja de este sistema consiste en destruir el egoismo legislativo, observacion que hace con bastante penetracion Harrington, un autor que nadie lee en nuestros dias. En vez de estudiar la Constitucion inglesa, Harrington se habia divertido escribiendo una novela política, titulada *Oceana*: Montesquieu lo compara á los ciegos que

fundaron la Calcedonia, teniendo delante á Bizancio. Harrington no carece de talento (generalmente lo tienen los visionarios); refiere, pues, que todos los misterios de la política le han sido revelados un dia que vió cómo se repartian una torta dos niñas. La que hacia la reparticion escogia el pedazo mejor. Con una asamblea única, dice, el que reparte escoge tambien el mejor pedazo. De esta observacion deduce la consecuencia, que es menester equilibrar el egoismo y el interes, por la justicia y por la razon; lo que no puede verificarse sin la division. El hombre nunca es egoista ni exigente por cuenta ajena.

Para evitar, pues, la precipitacion é introducir la circunspeccion en los debates, es útil la division del legislativo; puede agregarse que dos asambleas tienen la gran ventaja de que discutiendo repetidas veces un mismo asunto educan al pueblo. Durante el reinado de Luis Felipe he oido á varias personas quejarse de esta division. La ley votada en la Cámara de diputados, era discutida en la de los pares en el mes inmediato. Quizá este proceder fastidiaba á algunos, demasiado impacientes; pero era muy útil para la instruccion de un pueblo tan olvidadizo como nosotros, y que necesita le repitan á menudo la misma cosa para llegar á sacar de ella algun provecho.

La última ventaja de este sistema, la mas importante, consiste en que la division del legislativo es el único medio de obtener que los diputados del pueblo respeten á sus representados. Es un principio constante que toda vez que se confía cierto poder á un hombre, trata de sacar de él todo el provecho posible. Dad á una asamblea poderes ilimitados; podeis estar seguros de que no los limitará por sí misma. A mi entender, esta es la razon decisiva, y no insisto mas sobre ella, por no repetirme.

La carta de Turgot al doctor Price produjo cierta emocion en América. Un hombre que habia hecho gran papel en la revolucion, John Adams, se encargó de contestarla. Publicó en 1787 un libro intitulado: *Defensa de las Constituciones de los Estados-Unidos*, que puede leerse con provecho. Quizá adolece de sobrado lujo de autoridades antiguas y modernas, pero contiene gran acopio de preciosas reflexiones. Su conclusion me parece muy fuerte:

«Todas las naciones, bajo todos los gobiernos, tienen y deben tener «partidos políticos. El gran secreto consiste en hacer que se fiscaliz-

«cen mutuamente. Al efecto, solo existen dos medios: ó una monarquía sostenida por un ejército permanente, ó una division de poderes «y un equilibrio en la Constitucion. Allí donde el pueblo tiene voz y «falta el equilibrio, habrá fluctuacion perpetua, revolucion, horrores, «hasta que un ejército permanente con un general á su cabeza im- «ponga la paz; ó bien hasta que la necesidad de un equilibrio sea com- «prendida y aceptada por todos.»

Estas líneas encierran toda nuestra historia desde 1789 hasta 1814, y son escritas por un hombre que no era profeta, sino simple discípulo de la experiencia y del buen sentido.

Cuando en 1789 la Francia fué llamada á darse una Constitucion, se rechazó la division del legislativo, no por las razones de Turgot, sino por temor á la nobleza. Comprendian que instituyendo dos Cámaras era menester componer la alta con la nobleza y el clero; y el estado llano se creia bastante fuerte para deshacerse de sus rivales.

Habia tomado á lo serio las máximas de Sièyes; se creia todo y queria serlo todo.

Rechazada esta division por la constituyente, la convencion no quiso admitirla: los partidos prefirieron ampararse de la mayoría de la asamblea, ó bien, cada uno de ellos se disputó el poder; una asamblea es un instrumento admirable de poder. Los girondinos tenían sus dudas sobre el sistema de una asamblea única, y comprendian perfectamente que la convencion caminaba en derechura á la tiranía; pero confiaban en que el despotismo tendria su buen lado en sus manos, y serviria para fundar la libertad.

Ilusion constante de los hombres honrados fué siempre la de admitir los medios malos diciéndose: estos malos medios nos darán el poder, y una vez dueños de él nos servirán para hacer el bien. Por lo comun se acaba usándolo en provecho propio, como en la historia del perro que lleva colgada al cuello la comida para el amo.

Habia un individuo entre los girondinos que se distinguia por su desprendimiento, razon por la cual, era el preferido de madama Roland, Buzot. Sin poseer la grandiosa elocuencia de Vergniaud, era sin embargo el pensador de la Gironda. Proscrito el 31 de Mayo, se vió obligado á ocultarse en Saint-Emilion dentro de una caverna con Barbaroux y Pethion. En Junio de 1794 fueron denunciados y tuvieron

que huir. Barbaroux se suicidó disparándose un pistoletazo en la cabeza; Pethion y Buzot desaparecieron en un trigal, y al siguiente día los encontraron devorados por los lobos. No sé si se habrían suicidado también, ó si habrían perecido víctimas de la necesidad y del hambre.

Buzot se ocupó de escribir sus memorias en esas catacumbas: en ellas se pregunta ¿por qué habia fracasado la revolucion? Encuentra dos causas, el sufragio universal y la unidad del poder legislativo. El sufragio universal, porque permitió á los partidos extremos hacer las elecciones que dieron el poder á Robespierre; la unidad del legislativo, porque permitió al mismo individuo dominar en la convencion.

Asombra la serenidad de Buzot al discutir estas cuestiones: no parece que habla un hombre fuera de la ley, sino un sabio que cuenta con un porvenir seguro.

«Otro error no ménos funesto, y mas difícil aun de desarraigar del corazón de los franceses, dice, es el de rechazar la division del legislativo en dos cuerpos separados é independientes. El pueblo ve siempre en esto la restauracion de la nobleza, y escuchando mas al odio que á la razon, confunde todas las ideas, todas las épocas, y no encuentra en la institucion mas sábia sino una regeneracion de las preocupaciones y distinciones que lastiman el orgullo, chocando con los principios todos..... Me parece que la division del legislativo es de una naturaleza idéntica á la del gobierno representativo. En esta forma de gobierno se trata, no tanto de contar los votos, como de pesarlos: no tanto de manifestar la voluntad general, cuanto de impedir que se manifieste.

«No pueden aplicarse á esta forma de gobierno las máximas de Rousseau, que la soberanía es indivisible, que la voluntad general es inerrable; porque, aquí no es el pueblo en masa el que manifiesta su voluntad, sino un cuerpo particular elegido entre los ciudadanos para expresar su voluntad supuesta.—Bien, cuanto mas se multiplican los medios de purificar esas voluntades individuales, mas se vigoriza su resultado, mayores garantías, mayor seguridad tiene la fé pública, y mas se robustece la conciencia y la seguridad de los ciudadanos. «Y si los diputados se han desviado de la voluntad general, si sus pasiones los han seducido, si los ha corrompido el interes particular, ¿quién podrá entónces rectificar su juicio, defendernos contra sus er-

«rores, y poner freno á voluntades parciales, seducidas ó extraviadas, «sin sujecion á mas reglas que aquellas que ellos mismos se impongan?

«No se sabe aún cuánta influencia ejerce la unidad de la instable «legislatura sobre la funesta fecundidad de este cuerpo, que de tres «años á esta parte nos trae desolados, que se alimenta hoy mismo de «vanidad, fomentada por la ligereza del carácter frances y por la muelle indolencia del pueblo mas irreflexivo, mas inconstante y mas maleable de la Europa toda. Nada digo de la ambicion de destruirlo todo, de apoderarse de todo, y por consiguiente, de demoler cada vez «que se renueva una legislatura; ambicion que nace necesariamente «de un gran poder único sin equilibrio, ó que sostenido por la opinion popular, deja sentir todo su peso y no sufre se le modere. ¿Serán siempre estériles nuestras desgracias? ¿Nada aprenderémos del «pasado?

«Siguiendo las bases aisladas que sostienen las ideas que conocemos á Saint-Just, á Robespierre, á Barrère, yo no descubro mas que «la funesta ventaja de tener una revolucion anual en Francia, hasta «que el pueblo, cansado de miserias y de anarquía, vuelva á caer de «nuevo, arrastrado por su propio peso, en el despotismo mas absoluto.»

Esto escribia Buzot sin alucinarse sobre las causas que le habian arrastrado á su ruina. Algunos meses despues llegaba el 9 *Thermidor*, y la convencion quiso hacer una nueva Constitucion. Su redaccion se confió á los hombres de mas valer que haya tenido la Francia revolucionaria; á hombres que habian atravesado las tempestades de la revolucion, sin mancharse con sangre, á Daunou y á Boissy d'Anglas, nombres que no debe olvidar la Francia; ellos redactaron la Constitucion del año III; el último fué el miembro informante. Se propuso inmediatamente la creacion de dos Cámaras, sabiendo, como lo decia Boissy d'Anglas, que un sistema «que sujetaba á un ministerio anárquico por su número y por la determinacion de sus poderes á la autoridad arbitraria de una sola asamblea, entregada ella misma á todas las tormentas que suscitaban los jacobinos y el municipio, no «podia servir sino para legalizar el salteamiento y el terror.»

El informe de Boissy d'Anglas es sumamente curioso, como expresion de los sentimientos de la época: ya veréis cómo juzgaban en la convencion misma ese pasado tan reciente, atribuyendo todos los de-

sórdenes de la revolucion, todas las desgracias de la Francia, á la arbitrariedad de una asamblea única.

«Poco me detendré, decia el miembro informante, en trazaros los «peligros inseparables de la existencia de una asamblea, teniendo en «mi apoyo vuestra propia historia, y el testimonio de vuestra conciencia. ¿Quién puede deciros mejor que vosotros mismos, cuál puede «ser la influencia de un individuo sobre una asamblea: cómo pueden «insinuarse en su seno las pasiones, cuántas son las divisiones que pueden nacer en ella, las intrigas de algunos facciosos, la audacia de algunos criminales, la elocuencia de ciertos oradores, esa falsa opinion «pública con la cual es tan fácil encubrirse? ¿Cómo es que todo esto «produce excitaciones que nada puede contener, da rienda á precipitaciones y produce decretos que pueden arrebatar al pueblo su felicidad y su libertad si se las mantiene, y á la representacion nacional «su fuerza y su consideracion si se revelan?»

«La tiranía no encuentra oposicion en una asamblea sino en su origen: si una circunstancia imprevista, un entusiasmo, un extravío popular le hacen salvar la primera valla, ya no encuentra mas obstáculos. Armada con toda la fuerza de la representacion nacional, contra «la nacion misma, establece sobre una base sólida y única el trono del «terrorismo, y los hombres mas virtuosos no tardan en verse forzados «á aparecer sancionando crímenes, dejando correr rios de sangre ántes de lograr realizar una conjuracion afortunada que dé en tierra «con el tirano y restablezca la libertad.» (Informe, pág. 39.)

Desde la Constitucion del año III hasta la de 1848, nadie discutió sobre la conveniencia de dividir el legislativo. Cuando los hombres pasan por experiencias tan rudas como las que probaron nuestros padres, se vuelven cautos; pero desgraciadamente no transmiten á sus hijos ni su prudencia, ni su experiencia. Esto prueba la necesidad de estudiar la historia, para aprovechar la experiencia de nuestros antepasados. En 1848 viviamos bajo la influencia de los escritores que representaban la revolucion como el ideal del patriotismo y de la política. Yo admiro el patriotismo de los ejércitos revolucionarios que nos dieron nuestra independencia; pero no voy mas allá. En la política de la convencion solo veo el despotismo, monstruo poco digno de admiracion, ya tenga una ó mil cabezas.

Nuestra mala educacion dió por resultado la revolucion de 1848; revolucion poco seria. Los que quisieron reanudar las tradiciones de 1793 no sabian lo que hacian; sírvales esto de excusa. Quisieron una asamblea única, porque la hubo en 1790 hasta 1793: de *El Monitor* de 1790 copiaban los argumentos viejos y los errores viejos, como tomó la casa de moneda los cuños republicanos. Despues de la restauracion monárquica venia la revolucion, sin preguntar si la Francia habia adelantado despues de la convencion, y si la palabra revolucion era sinónimo de libertad.

Existian en el seno de la convencion constituyente personas sensatas que no habian echado en olvido el pasado, y que pidieron se creasen dos Cámaras en nombre de la libertad. Con una asamblea, decian, se caerá de nuevo en la anarquía, que mata al ejecutivo cuando la opinion está del lado del legislativo, y al contrario, á este cuando aquel cuenta con el apoyo de la primera.

M. Odilon Barrot sostuvo esta opinion; M. de Lamartine dijo candidamente que queria una sola asamblea, reservando para el porvenir el crear una dictadura para los momentos solemnes. La opinion de este señor tenia el mérito de la sinceridad; pero si en Francia no se diese tanto valor á las palabras, ¿quién habria dejado de ver en esto un ultraje á la libertad? M. Dupin declaró que la division de las Cámaras era solo un dualismo que vivia de recuerdos y de rivalidades, que la division de los poderes era un gran principio, pero que la del legislativo no tenia nada de comun con este; que no era sino un poder partido por la mitad; lo que equivalia á cerrar los ojos ante la luz, pues poner frente á frente á un ejecutivo y á un legislativo sin limitacion, equivalia á poner dos locomotoras en un mismo riel, declarando que no llegarían á chocarse. En 1848 quisieron desafiar la experiencia, y esta se vengó otra vez reabriendo el abismo en que tantas veces hundieron los revolucionarios á la Francia y con ella á la libertad.

Hé aquí cuanto me proponia deciros respecto á las dos Cámaras; creo haberos demostrado los progresos apreciables que ha realizado la ciencia política, y cómo es tambien que hoy posee cierto número de verdades que ignoró la antigüedad, y que no comprendió la revolucion francesa; una de ellas es el sistema bi-camarista. Un legislador ignorante puede permitirse despreciar tal sistema; pero esto condenará su

obra. En vez de llamar al médico se puede recurrir á un charlatan que mate al enfermo; nadie puede impedir que se pierda un hombre ó un pueblo cuando se encaprichan en el error; pero esta misma pérdida es una nueva confirmacion de la verdad. Los acontecimientos de 1848 son un argumento corroborante y terrible en favor de la division legislativa, condicion esencial de la libertad.

LECCION XIII.

EL DERECHO ELECTORAL.¹

SEÑORES:

Ya habeis visto que la América adoptó sin discusion el principio constitucional de la separacion de los poderes, y la division del cuerpo legislativo en dos Cámaras. Adoptada que fué esta, se presentaron cuestiones que nos interesan sobremanera, porque la solucion que les dieron los americanos los han dejado satisfechos durante setenta años, miétras nosotros en igual período hemos elegido, ó nos han hecho elegir, diez ó doce sistemas sin contentarnos nunca.

Grande es la importancia que encierra la division del legislativo: en la última leccion creo haberos demostrado que con la unidad del legislativo no es posible obtener mas que despotismo, ó un poder sin contrapeso; sin embargo, la division de las Cámaras está léjos de resolver por sí el problema. En efecto, ¿cómo deben organizarse esas Cámaras? ¿Deberán ser iguales en su origen y en sus funciones, ó bien tendrán condiciones diversas en cuanto á elegibilidad? ¿Serán ambas nombradas por igual período? ¿se exigirá una edad y condicion

¹ La representacion y las condiciones del sufragio están determinadas por la constitucion y reglamentadas por la ley orgánica de 12 de Febrero de 1857. Previene aquella que la poblacion sea la base de la representacion (art. 53), disponiendo que por cada cuarenta mil habitantes se nombre un diputado, y para serlo se requiere ser mayor de veinticinco años, vecino del Estado y estar en el ejercicio de la ciudadanía.

Son electores todos los ciudadanos, y para serlo solo se necesita ser mexicano por nacimiento ó naturalizacion, tener veintiun años y un modo honesto de vivir.