

la revolucion francesa, como Laffayette habia sido contagiado en América. La verdad es que hombres como Franklin no corren riesgo de contagio.

Creo haber demostrado, que la comision de puntos constitucionales, al copiar á Laboulaye, no se ha encargado de la cuestion en su aspecto mas importante, y que el Ejecutivo por su parte apenas la ha indicado de una manera muy imperfecta y general.

SEGUNDA PARTE.

SECCION I.

PRELIMINARES RELATIVOS AL MODO DE ESTUDIAR LA CUESTION.



A política es una ciencia; y como tal, pudiera ser meramente especulativa. Conocidos los elementos sociales de un pueblo, comprendidas sus necesidades, estudiadas su índole y tendencias, se puede determinar, por medio de razonamientos esactos, cuáles son las instituciones políticas que mejor le convienen.

Pero una política puramente teórica estaria espuesta á frecuentes equivocaciones y por lo mismo á muy trascendentales errores. La base de una buena política es el conocimiento de los hechos; mas para conocerlos no basta estudiarlos en sí mismos: es necesario determinar sus causas y precisar sus resultados prácticos. Esto solo puede ser el fruto de la esperiencia; y por eso se ha tenido razon en decir que la política es una ciencia eminentemente práctica.

Seria raro fenómeno el de un pueblo á quien, para constituirse, bastara el estudio de sus necesidades actuales. Todos han ido perfeccionando sus instituciones, á medida que la esperiencia propia y agena los iban aleccionando. En este sentido la historia es el auxiliar mas poderoso y eficaz de la política y la legislacion.

Pero hay que ser muy cautos en el estudio de la historia; y sobre todo en la aplicacion de las verdades que ha establecido. Un hecho plenamente justificado por la esperiencia de tal pueblo, puede en tal otro dar resultados contrarios, ó al menos diversos; porque las causas que los producen pueden ser distintas, ú obrar de diferente manera, ó estar modificada su accion por circunstancias especiales. Puede acontecer tambien que solo exista la apariencia de un hecho y no el hecho mismo.

Como ejemplo de lo primero, se puede establecer una comparacion entre los

Estados-Unidos y México. La Constitución federal ha surtido en la primera nación resultados brillantes; mientras en la segunda el código de 1824 los dió pésimos. La razón de diferencia consiste en que los Estados-Unidos desarrollaron el sistema en todas sus consecuencias; mientras que México incurrió en monstruosos contraprinicipios. México, por ejemplo, estableció una religión de Estado, y en consecuencia todos los estatutos de la Iglesia romana, eran respetados como ley del Estado. Esto bastaba para que fuese imperfecto y casi nulo el ejercicio de la soberanía popular. México dejó en pie al clero y al ejército como clases privilegiadas, y respetó sus fueros. Ni aquellas ni estos caben en el sistema democrático; era, pues, preciso que se sobrepusiesen á las instituciones y acabasen por destruirlas.

Una comparación entre Inglaterra y Francia me servirá de ejemplo para lo segundo. En la primera, la institución de dos cámaras hace que la monarquía constitucional sea un Gobierno perfecto y útil al país. En la segunda Luis Napoleón ha establecido un senado y una cámara legislativa; y sin embargo, ni Francia tiene una monarquía constitucional, ni esta es un buen gobierno, ni menos produce la felicidad de la nación. Es que en Inglaterra cada cámara representa un elemento social; la una á la aristocracia que tiene vida propia, y la otra al pueblo que es la fuente de todo poder. Esas cámaras tienen participación activa y eficaz en los negocios públicos; y la libertad de la elección en una, y el derecho de ingresar á la otra están tan bien garantizados, que siempre las cámaras son la expresión real y genuina del principio que representan. En Francia es muy distinto: el Senado representa los intereses del Emperador, obra por su impulso y no expresa mas que su voluntad: la cámara legislativa no es la expresión, sino la falsificación del voto público, y sus facultades son las de un cuerpo consultor que solo por sarcasmo puede llamarse poder legislativo. De ahí resulta que, cuando Inglaterra tiene una institución perfecta y bien desarrollada, Francia no posee mas que las apariciones engañosas: Inglaterra presenta un ejemplo provechoso, mientras que el de Francia solo serviría para inducir en error.

Consecuencia. Para que las instituciones de un país sirvan de modelo en otro, se necesita: 1º Que esas instituciones sean perfectas; y 2º Que haya absoluta identidad, tanto de causas como de circunstancias. Así la habrá necesariamente en los efectos.

Esta regla general tiene dos excepciones importantes, que por su notoria utilidad merecen un exámen detenido. Es la primera: que entre las formas monárquica y democrática no existe identidad, sino diferencias muy sustanciales; y sin embargo hay instituciones que son buenas en una monarquía lo mismo que en una república. Esto procede de que hay ciertos principios que se acomodan á todas las formas políticas, y por decirlo así, les son comunes. Por consiguiente, al tratarse de tales principios, la diversidad de formas no determina diversidad de causas, ni induce diversidad de circunstancias.

Este fenómeno es bastante raro en los sistemas absolutos, pero muy frecuente en las combinaciones que se conocen con el nombre de gobiernos mixtos. La razón de diferencia es muy poderosa; y para hacerla mas perceptible, voy á permitirte una digresión, que tambien servirá despues para otros usos.

Llamo gobiernos absolutos á los que conocen por base un solo principio; y en este sentido se dividen en monárquicos, aristocráticos y democráticos. Una monarquía absoluta no tiene de comun con las otras formas de gobierno, mas que los principios de justicia universal y el supremo del bien público. Lo mismo debe decirse de una aristocracia ó de una democracia puras, cada cual en su caso.

La tendencia mas prominente de las monarquías absolutas, ha sido contrariar la soberanía del pueblo. En tiempos anteriores, pretendieron derivar su autoridad del derecho divino; pero el adelanto de las ciencias sociales destruyó esa quimera, y entonces se arrogaron la soberanía á pretesto de ejercerla.

Las aristocracias no han derivado su derecho de gobernar, sino de su superioridad sobre las otras clases de la sociedad. Los mas ricos, los mas poderosos, los mas influentes, formaban un solo cuerpo y establecian un gobierno en que solo ellos tenían parte activa.

En uno y en otro sistema la base fundamental ha sido la usurpación del poder supremo.

La democracia deriva de la única fuente buena y legítima: la soberanía popular. El principio democrático escluye á los otros dos; pero tomado en toda su pureza es imposible de practicar. El pueblo en masa no puede hacerlo todo; ni todas las cosas pueden ser ejecutadas por el pueblo. Este convencimiento, unido á la verdad fundamental de que en el pueblo reside originariamente todo poder, indujeron la necesidad de constituir mandatarios, que obrasen á nombre y con autoridad del pueblo. He aquí fundado el gran principio representativo, base de todos los gobiernos modernos.

El pueblo puede conferir su poder amplísimo á una sola persona; y este es el único origen legal que hoy pudiera tener una monarquía absoluta. Pero las naciones tienen ya sobrada experiencia para no entregarse tan ciegamente en manos de un déspota.

El pueblo puede delegar aquella sola parte de poder que estime necesaria, y reservarse el resto. Esto es lo que ejecutó al aceptar una Constitución. Por eso todo gobierno constitucional es limitado.

Si el pueblo hace la delegación á un solo hombre, obligándolo á compartir el ejercicio del poder, en todo ó en parte, con ciertas clases ó corporaciones, establece una monarquía constitucional. Si hace la delegación á una sola clase, obligándola á compartir el poder de tal ó cual manera entre sus individuos, ó bien con otros representantes del mismo pueblo, establece una aristocracia constitucional. Si el pueblo distribuye el ejercicio del poder y confía cada uno de sus ramos á diversas personas ó corporaciones nombradas por él mismo, establece una democracia constitucional. Puede tambien en este caso promediar el ejercicio de la soberanía; y en esta categoría entran las Repúblicas federativas.

Dedúcese de lo dicho que los gobiernos constitucionales son mixtos, aunque no todos de la misma manera, ni por el mismo principio.

La monarquía constitucional es un gobierno mixto, porque en su formación entran los elementos monárquico, aristocrático y democrático. Su tipo característico consiste en que el elemento monárquico es el principal y los otros dos solo obran como colaboradores parciales. El monarca tiene una parte activa en la formación

de las leyes, es el encargado de ejecutarlas y la justicia se administra en su nombre por personas que él mismo designa.

La aristocracia constitucional es un gobierno mixto, porque el elemento aristocrático tiene por colaborador parcial al democrático. Debe predominar el primero, porque sin esto el gobierno perdería su forma. Debe escluirse el elemento monárquico, porque su presencia haría degenerar al aristocrático.

He dicho, y es la verdad, que la democracia escluye á las otras formas políticas. Por consiguiente, los gobiernos republicanos mixtos no pueden proceder de una combinación con las otras formas: se constituyen promediando el ejercicio de la soberanía. Estas son las repúblicas federativas.

De las observaciones anteriores se desprenden varias reglas, cuya importancia es indisputable.

1.^a No deben compararse, sino con mucha precaucion y buen criterio, las facultades de un monarca constitucional, con las del poder ejecutivo de una República.

La razon es evidente. El jefe de una monarquía es el primero de los poderes públicos y tiene participacion directa en el ejercicio de los otros; mientras que el Ejecutivo de una República, ni es el primer poder, ni tiene en el ejercicio de los otros mas que una participacion, á veces secundaria, á veces indirecta, y siempre pequeña y accidental.

2.^a El poder legislativo en una República, debe tener mas amplitud de facultades y mas libertad de accion que el mismo poder en una monarquía.

Esta diversidad procede de que en una República, á diferencia de una monarquía, el legislativo es el primero y mas importante de los poderes públicos: es, como se ha dicho muy bien, el pensamiento que crea, la inteligencia que dirige; en tanto que el poder administrativo solo es la mano que ejecuta.

3.^a Es peligrosa toda comparacion entre las instituciones de una monarquía y las de una República, sea que en las primeras figure ó no el elemento aristocrático. Tal comparacion solo es aceptable, cuando en la República hay elementos que, para el objeto de la institucion, pueden sustituir á los agentes monárquico y aristocrático.

He espresado dos veces la razon de la primera parte de esta regla, y es: que el sistema democrático escluye los elementos monárquico y aristocrático. La segunda parte se funda en la consideracion de que, la misma mision que en ciertos casos ejercen la aristocracia y la democracia en una monarquía, puede ser ejercida en una República por elementos diferentes. Por ejemplo: así como la aristocracia y la democracia, representadas en Inglaterra por dos cámaras, sirven para contravalancear al poder real; así en los Estados-Unidos los elementos democrático y federativo sirven para equilibrar en su marcha al gobierno nacional.

La otra escepcion de la regla asentada arriba se funda en el gran principio de utilidad ó conveniencia pública. Toda institucion debe ser consecuente consigo misma: su desarrollo debe ser una derivacion lógica del principio en que se funda. Y sin embargo, hay casos en que la conveniencia ó la necesidad sancionan la infraccion de este precepto. Por ejemplo, los Estados-Unidos, y México imitándolos, han establecido como base de su sistema, la division de los poderes públicos, cuidando de prohibir que el uno se ingiera en las atribuciones de los otros; y sin

embargo, en ciertos casos han dado al legislativo facultades judiciales, en otros administrativas; y al Ejecutivo le han dado algun participio en la formacion de las leyes y una gran influencia en el judicial. La razon es porque les pareció que, en esos casos, debian sacrificar la estricta observancia de los principios á intereses políticos de grande importancia.

Algunos americanos de principios estrictos han pretendido explicar esta especie de inconsecuencia, sosteniendo que la division de poderes solo induce la prohibicion de que uno asuma todas las facultades de otro, pero no impide las invasiones parciales. Yo creo que toda invasion total ó parcial, grande ó pequeña, es una infraccion del principio; pero pienso tambien que un alto interés nacional es motivo bastante para justificar las derogaciones parciales, siempre que sean hechas por el legislador constituyente. Si este fué libre para adoptar el principio, lo fué tambien para modificarlo. La cuestion, entonces, queda reducida á optar entre la estricta observancia de un principio ó su derogacion parcial fundada en altas razones políticas.

Las consideraciones que he procurado desarrollar en el presente artículo me servirán de guía en los siguientes para el exámen de la cuestion que me he propuesto estudiar.

SECCION II.

CUESTION FUNDAMENTAL.

PARRAFO I.

INGLATERRA.

En uno de mis anteriores artículos tuve necesidad de anticipar el siguiente pensamiento: "El gran secreto para combinar un buen gobierno, consiste en conocer los elementos sociales del país que se vá á constituir, convertir esos elementos en agentes políticos, darles la actividad conveniente y emplearlos de manera que todos conspiren á hacer efectivo y provechoso el movimiento social." Los conceptos expresados en este pequeño período, tienen para mí toda la importancia de principios fundamentales; y ellos me van á servir de tema para demostrar que en todos los gobiernos mixtos el poder legislativo debe estar dividido en dos grandes ramos.

Aduciré antes algunas consideraciones generales.

Es un mal para las sociedades el estar organizadas de manera que sus fracciones formen entidades separadas. Cada una de estas tiene sus intereses propios y exclusivos, que difícilmente se avienen entre sí y antes por el contrario casi siempre se excluyen y contraponen. Tal estado de cosas produce colisiones frecuentes, que perjudican á las clases en particular y hacen muy difícil, si no imposible, la felicidad general. El remedio radical de éste, que puede llamarse defecto orgánico, sería hacer desaparecer esas diferencias, ó modificarlas de manera, que las diversas clases dejen de ser verdaderas entidades sociales. Tal es el resultado á que por medio de la democracia, aspiran casi todas las sociedades modernas.

Pero hay naciones en las cuales esa division de clases es tan perfecta y tiene raíces tan profundas, que sería hasta temeraria la empresa de destruirlas. Tales naciones se han visto precisadas á considerar á tales clases como elementos sociales y darles la importancia respectiva en su organizacion política.

Otras naciones modernas han logrado suprimir del todo las diferencias sociales, librándose así de la necesidad de considerar á las clases como elementos políticos; y como era natural, estas naciones han adoptado el sistema democrático. Pero siendo este muy difícil de desarrollar por sí solo, han cuidado de asociarle el prin-

cipio federativo. Así han formado de ambos la base fundamental del sistema político.

Las naciones que mencioné primero han tenido que adoptar, como única posible para ellas, la forma de monarquía constitucional. Las segundas han podido plantear la de República federal. Ambas formas tienen de comun que son mixtas, y como tales reconocen dos ó mas elementos políticos, que deben tener participacion activa en los negocios del Estado.

He adelantado estas observaciones, porque me han de servir de guía en las comparaciones que voy á establecer entre México y otras naciones. Esas comparaciones podian tener lugar respecto de todas las que han conocido la institucion del senado; pero no serian exactas en todos los casos, porque en algunos hay diferencias sustanciales. Por tales motivos solo referiré las mias á Inglaterra y á los Estados-Unidos del Norte.

Observando la estructura social de Inglaterra y consultando su historia, lo primero que llama la atencion es la existencia de una nobleza, cuyo origen casi se pierde en la oscuridad de los tiempos. Se nota tambien desde luego que esa nobleza reúne la mayor parte de la riqueza territorial, lo mejor de las inteligencias y una parte considerable de las empresas y giros productivos. Los nobles ingleses casi siempre sobresalen por su instruccion, por su probidad y tambien por su patriotismo. Estas circunstancias y la decidida influencia que le proporcionan, autorizan para decir que la aristocracia inglesa forma la parte mas importante y considerable de la nacion.

De la misma manera se observa que el comun del pueblo inglés es laborioso, es inteligente, es reposado, conoce y sabe apreciar sus intereses, estima y está dispuesto á sostener, con firme voluntad, sus derechos y sus libertades.

En vista de estos rasgos característicos, se comprende muy bien que sería vana empresa la de suprimir la aristocracia inglesa; y tambien lo sería la de esclavizar al pueblo inglés. La primera es, y acaso será por muchos años, indestructible: el segundo podrá consolidar mas sus derechos, ampliar mas sus libertades; pero no los perderá sino con la existencia. Y no es probable que el pueblo inglés deje de existir.

Si, pues, la aristocracia y el comun del pueblo inglés son entidades poderosas y sólidamente establecidas, preciso era tenerlos en cuenta al organizar el gobierno del país. Aquí entra la cuestion política.

No era cuerdo ni prudente amalgamar á ambas entidades; porque ni ellas se habrian prestado, ni la amalgama podia producir la unidad política indispensable. Tampoco era cuerdo ponerlas frente á frente, porque esto equivalía á crear una colision constante, una lucha sin tregua, cuyo solo porvenir posible era averiguar cual de las dos lograria sobreponerse á la otra. El único recurso era, pues, armonizarlas. ¿Y cómo? Por el intermedio de una tercera entidad, que moderase sus respectivas pretensiones. Hé aquí la razon porque, en mi opinion, la monarquía constitucional es el único gobierno posible en Inglaterra.

Pero dadas las tres entidades políticas ¿cómo combinarlas? ¿qué participacion darles en el gobierno? El primer medio que se ocurre, es encomendar á cada entidad un ramo de la administracion pública; pero desde luego se comprende que

esto seria tanto como crear el desconcierto y la anarquía. Si, por ejemplo, se daba el poder legislativo al pueblo, el judicial á la nobleza y el ejecutivo al rey; el primero podia buscar en las leyes su solo y esclusivo provecho, y resistido abiertamente por los otros, la marcha del gobierno era imposible. Ademas, y no siendo de presumir que se coligasen el pueblo y la nobleza, porque á ello se oponen sus encontrados intereses, resultaria necesariamente, ó el completo aislamiento de cada uno de los poderes, ó una alianza, bien entre el rey y la nobleza en perjuicio del pueblo, bien entre el rey y el pueblo en perjuicio de la nobleza.

Fué, pues, necesario pensar en otra combinacion; y para hacerla se tuvo presente la mision que el poder real estaba llamado á desempeñar. Esa mision era armonizar los intereses encontrados y evitar, ó por lo ménos modificar los conflictos que debian producir. Se comprendió por esto que el poder real necesitaba estar investido de cierta superioridad y tener una accion eficaz en todos los ramos de la administracion. Quedaba solo por determinar la parte que debian tener la aristocracia y el pueblo; y en esto, como en casi todos sus negocios, los ingleses han obrado con mucho tino y circunspeccion.

Indudablemente el legislativo es el departamento principal y mas importante: él es quien da movimiento á la máquina política y quien, por decirlo así, le imprime el aliento vital. La ley es la norma suprema á que deben sujetarse, no solo los ciudadanos, sino tambien los poderes públicos. Los ingleses dejaron al rey el pleno ejercicio del ramo ejecutivo; le dieron en el judicial una intervencion eficaz, que ejerce por medio de los nombramientos, las remociones y la sobrevigilancia; y compartieron el ejercicio del legislativo entre la nobleza y el pueblo, representados cada uno por una cámara.—Pero estas cámaras, que representan intereses rivales, podian no entenderse; y sin esa inteligencia no era posible la marcha del poder legislativo. Para vencer esta dificultad y para que el poder real tuviese siempre el primer rango, le dieron cierta intervencion directa que ejerce, designando á los individuos de la cámara alta, nombrando á los presidentes de una y otra, tomando parte en las deliberaciones de ambas y oponiendo el veto absoluto. Tambien le dieron otros medios indirectos que son, disolver la cámara de los comunes, disminuir el número de la de los Lores, confiriéndoles cargos ó comisiones; y aumentar ese mismo número, por medio de nuevos nombramientos. Las cámaras inglesas ejercen, pues, el poder legislativo; pero el rey, por los medios directos é indirectos arriba mencionados, tiene una parte activa y eficaz en la formacion de las leyes.

He entrado en estas esplicaciones para patentizar: que el establecimiento de las dos cámaras no es en Inglaterra una institucion arbitraria y caprichosa, sino el resultado lógico y preciso, por una parte de la naturaleza del sistema, y por otra de la necesidad de convertir en agentes políticos á los dos grandes elementps sociales que no era posible destruir ni amalgamar.

PARRAFO II.

LOS ESTADOS-UNIDOS DEL NORTE Y MEXICO.

En los Estados-Unidos la institucion de dos cámaras es sustancialmente la misma que en Inglaterra, y se funda en el mismo principio cardinal; pero sus causas inmediatas son diferentes y diversos son tambien los resultados prácticos. Recorreré rápidamente su historia.

Las colonias inglesas de América, no conociendo la distincion de clases sociales, organizaron sus respectivos gobiernos conforme al principio democrático, sin mas alteracion que, las que hacia necesarias su dependencia de la madre patria. La division de gobiernos en "provinciales," "de propietarios" y "de real carta" no significa á este respecto sino la manera especial en que su establecimiento fué sancionado por la corona de Inglaterra. Era, pues, natural que, al cesar esa dependencia, cesase tambien la distincion, y que todas y cada una de las colonias asumiesen la vida de Estados libres é independientes. Así lo hicieron; y su primera idea fué formar una alianza con objeto de resistir á Inglaterra, que, negándose á reconocer su independencia, trataba de reducirlas por la fuerza de las armas. Tal fué el origen de su primera asamblea que llamaron "Congreso Continental."

Pero ese congreso y cada una de las colonias palparon que la alianza improvisada era muy imperfecta; y sintieron la necesidad de reformarla, estendiendo el pacto á todos los objetos de interés comun, á las relaciones internacionales que hasta entonces no habian existido, y en fin á una union sistemada y permanente.

Para realizar esta idea establecieron la "Confederacion," que tampoco dió resultados satisfactorios; en vista de lo cual, y para corregir sus imperfecciones, acordaron nombrar una "Convencion," cuyo principal encargo era formar una Constitucion federal.

Llama desde luego la atencion, que las tres primeras asambleas americanas hayan sido unitarias. Esto prueba en primer lugar, que los americanos no han sido tan decididos imitadores de los ingleses, como parece creerlo Laboulaye: prueba ademas, que han sabido comprender y aplicar los buenos principios.

La mision del Congreso Continental era proveer á la defensa comun de las colonias. Tratábase de varias entidades soberanas que resolvieron obrar de acuerdo sobre un objeto determinado. Lo natural era que cada una nombrase sus representantes y que éstos formasen un cuerpo deliberante, cuyas facultades se reducian

al objeto especial de la alianza. La representacion era una sola: la division en cámaras habria sido inconducente y absurda.

Despues las colonias, ya con el carácter de Estados, formaron una confederacion propiamente tal. Acordaron investir á un representante comun con ciertas facultades limitadas; pero este nuevo pacto en nada afectaba á la vida propia y separada de cada Estado. Cada uno conservó la plenitud de su soberanía; y la confederacion no podia mas que, acordar las medidas de interes comun, cuya ejecucion quedaba á la discrecion y buena fé de los Estados. La mision de la confederacion era meramente internacional: Estados soberanos y sin vínculo nacional que los uniera, nombraron representantes que lo eran de entidades soberanas. Como no habia otro interes que el comun de esas soberanías, la asamblea debió ser una sola.

La esperiencia demostró muy pronto que la confederacion, tal cual habia sido establecida, era un gobierno imposible; y se trató de constituirlo bajo nuevas bases. Pero todavia no existian mas que los Estados como entidades soberanas, y sin mas vínculos entre sí, que el deseo de hacerse fuertes por la union y procurar con ella la felicidad comun. Por eso la asamblea que formó la Constitucion, debió ser, como fué unitaria.

Estos tres hechos fundan de una manera indirecta el siguiente principio. "Solo debe haber dos cámaras cuando hay dos elementos á quienes dar representacion activa." Veamos ahora su aplicacion directa.

La convencion americana tuvo que ventilar muchas y muy graves cuestiones. La primera debió ser y fué fijar la naturaleza definitiva del nuevo gobierno. Se discutió largamente si seria estrictamente nacional, ó una mera confederacion, ó si participaria de ambos. Adoptando el último extremo, quedó resuelto que seria un gobierno mixto; es decir, en parte nacional y en parte federal.

La invencion ha sido ingeniosa y feliz; pero su desarrollo era difícil y muy delicado. ¿Cómo fraccionar la soberanía? Una vez fraccionada ¿cómo colocar frente á frente á los depositarios de cada una de esas fracciones? ¿No era esto crear intencionalmente un antagonismo peligroso? ¿Y á qué objeto dividir la fuerza vital de los Estados, para contraponerles una entidad rival y tanto mas peligrosa cuanto que su poder iba á ser muy superior al de cada Estado, y á pesar no solo sobre el conjunto, sino tambien sobre cada uno en particular? Los americanos comprendieron estas dificultades y se propusieron vencerlas. Una esperiencia de mas de ochenta años está probando que lo consiguieron.

El primer paso era determinar la parte de soberanía de que se desprendian los Estados para investir con ella al gobierno nacional. He aquí como procedieron.

Dividido el poder público en los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial, asignaron á cada uno las atribuciones que estimaron convenientes: dictaron ademas ciertas disposiciones generales, cuyo objeto era definir mas claramente, la estension del poder federal; y establecieron ciertas restricciones á que los Estados tenian obligacion de sujetarse. De este modo las facultades espresamente consignadas en la Constitucion son todas y las solas que competen al gobierno nacional; y queda á los Estados la plenitud de las demas, esceptuando solo las restricciones espresamente consignadas y las reservas que el pueblo se hizo en las constituciones de los mismos Estados.

Esta comparticion no era ciertamente la parte mas difícil de la obra. Lo importante, lo delicado, lo verdaderamente grave era circunscribir á cada uno de los grandes poderes, nacional y locales, dentro de sus respectivas esferas. En la naturaleza de todo poder está la tendencia á ensancharse. Los Estados habian de aspirar á ejercer la soberanía en toda su plenitud, invadiendo en su esfera al gobierno nacional. Este á su vez invadiria la de aquellos, cediendo al mismo instinto. La sociedad quedaba entonces reducida á una lucha constante; y no se habria conseguido mas que sembrar la discordia, allí mismo donde se iba buscando la armonia y la buena administracion.

La idea de crear una tercera entidad moderadora, era por una parte peligrosa y por otra impracticable. Para que la mision de esa tercera entidad fuera eficaz, necesitaba estar dotada de cierta superioridad de poder y de fuerza; porque sin estos elementos seria impotente y negatoria. ¿Y cómo crear un poder que fuese á la vez mas fuerte que la federacion y los Estados? Esto no es posible. Pero suponiéndolo: si ese poder, como todos, tendia á ensancharse ¿quién impediria que, trocando su papel de moderador, se convirtiese en árbitro supremo, absorbiendo á la vez las facultades de la federacion y de los Estados? No hay medio: ó era mas poderoso que ambos, y podia sojuzgarlos, suplantándose en su lugar; ó la falta de ese poder superior hacia inútil su existencia.

El preservativo contra tales riesgos, el dique contra tan peligrosas invasiones, solo podria encontrarse en la organizacion del gobierno nacional; y allí lo buscaron los americanos. Una vez resuelto que el gobierno de la Union seria en parte nacional y en parte federal, natural y necesario era que uno y otro elemento entrasen en combinacion para organizarlo. Los americanos aprovecharon la buena leccion que sobre este punto les habia dado Inglaterra; y dejando al elemento nacional la formacion de los poderes ejecutivo y judicial, buscaron el equilibrio apetecido compartiendo el ejercicio del legislativo entre este y el elemento federal. He aquí la razon fundamental del establecimiento de dos cámaras. La cámara popular es el representante nato y directo del pueblo de los Estados-Unidos, tomado en su expresion colectiva: el elemento nacional. El senado es el representante nato y directo de los Estados en su calidad de entidades soberanas é independientes. el elemento federal.

Se dirá que este modo de compartir no es proporcional ni equitativo; porque el elemento nacional abarca por completo dos poderes y la mitad del otro, mientras el federal solo tiene la mitad restante. Aunque la cuestion no es de este lugar, indicaré varias contestaciones satisfactorias. En primer lugar: en una república el legislativo es el primero y mas importante de los poderes: él es quien imprime movimiento y dá direccion á la política: los otros tienen necesidad de seguir ese impulso y esa direccion. Por consiguiente, tener parte en el poder legislativo, es tanto como influir eficazmente en todos los ramos de la administracion. En segundo lugar: el poder legislativo, por la misma naturaleza de sus facultades, interviene en la formacion de los otros, porque dicta las leyes electorales y pronuncia en último resultado sobre la legalidad de los actos. En tercer lugar: siendo todos los funcionarios federales originarios y ciudadanos de algun Estado, tienen afecciones por este, y por consiguiente llevan en sí mismos el elemento federal. Sobre todo: la espe-

riencia ha demostrado que con esa distribucion se consigue un perfecto equilibrio, y ésta es la prueba mas convincente que se puede desear.

Volviendo á la cuestion de dos cámaras, podia combatirse el origen que les doy, haciendo el siguiente raciocinio: El fraccionamiento de la soberanía no es una ficcion, sino un hecho real y efectivo, que naturalmente induce la separacion é independencia en el ejercicio de cada ramo. Por consiguiente así como los poderes federales ninguna participacion tienen en el régimen interior de los Estados; de la misma manera y por la misma razon, estos no deben tenerla en la organizacion federal.—Voy á patentizar que este razonamiento se funda en una equivocacion y por lo mismo es sofístico.

Que los Estados se reservaron la parte de soberanía correspondiente á su régimen interior, es innegable; y de aquí se sigue que la federacion no puede ingerirse en ese régimen interior. Que los Estados se desprendieron de la parte de soberanía necesaria para constituir la Union tambien es cierto; pero no se han desprendido de ella para enagenarla, sino para usarla colectivamente bajo cierta organizacion. Así, pues, la federacion no es una cosa distinta de los Estados; son los Estados mismos, que, consolidando una parte de su soberanía, se propusieron ejercerla en comun y llamaron á este conjunto "gobierno nacional."

Estas consideraciones adquieren mas consistencia, recordando una verdad que ya queda establecida: y es, que el gobierno de los Estados-Unidos no es puramente nacional, sino mixto de nacional y federal. Si dichos elementos unidos constituyen la esencia del gobierno, unidos deben entrar en su organizacion. Y nada importa para este objeto que los Estados ejerzan libremente su soberanía interior; porque la vida íntima de los Estados es cosa absolutamente distinta de la organizacion federal, y esos Estados tienen tanto derecho para conservar la primera, como para intervenir activamente en la segunda.

La teoría que he procurado desarrollar, puede ser presentada bajo muy distintas formas; puede dársele mucho realce, por medio de consideraciones tan oportunas como luminosas; puede en fin, embellecerse analizando circunstancias interesantes; pero siempre en el fondo no habrá mas que este sencillo razonamiento: Inglaterra dividió el ejercicio del poder legislativo en dos cámaras, porque, teniendo dos grandes entidades sociales, debia darles representacion directa y activa en su régimen político. Los Estados-Unidos hicieron igual division, porque, compartido el ejercicio de la soberanía, y adoptada una forma mixta, los dos grandes elementos de este compuesto debian tener en la Union una representacion directa y eficaz.

Respecto de México basta decir que, al adoptar la forma de gobierno de los Estados-Unidos, ha debido aceptar sus naturales consecuencias; es decir, con arreglo á los buenos principios, ha debido dividir en dos cámaras el ejercicio del poder legislativo de la federacion.

SECCION III.

LA CUESTION DE CONVENIENCIA.

PARRAFO I.

INCONVENIENTES DE LA CAMARA UNITARIA.

En el artículo anterior he considerado la institucion de dos cámaras en el terreno de los principios; y creo haber demostrado que, en los gobiernos mixtos, es una derivacion lógica y necesaria de la naturaleza misma del sistema. Ahora me propongo tratarla bajo el aspecto de la conveniencia. El campo es sin duda mas amplio, y la cuestion se presta á consideraciones de diversos géneros.

No es por demas advertir que, tanto en los artículos anteriores como en este y los siguientes, doy por supuesto que el país de cuyas instituciones se trata, se encuentra en situacion y circunstancias normales. Si así no fuera, se necesitaria tomar en cuenta esa situacion y esas circunstancias anormales; como me veré precisado á hacerlo cuando trate la cuestion especial y de aplicacion respecto de México.

No es posible que las instituciones humanas alcancen la perfeccion absoluta; porque el hombre, ser imperfecto y limitado, no cuenta sino con una capacidad, ni puede disponer sino de medios, que tambien son imperfectos y limitados. La bondad de las instituciones humanas, solo puede determinarse de una manera relativa; y el único medio de comprobarla es establecer comparaciones con instituciones de la misma especie. Adoptando este camino, compararé las ventajas é inconvenientes del sistema de dos cámaras con las ventajas é inconvenientes del de una sola; y espero demostrar que el primero es preferible, y con mucho, al segundo.

Como hay contraposicion entre ambos sistemas, se puede establecer como regla casi general que los defectos de uno, son bondades del otro, y al contrario. Sin embargo, no es esta la única clave de apreciacion, y por eso he cuidado de restringir la regla llamándola casi general, que vale tanto como admitir diversas escepciones.

Voy á enumerar los inconvenientes de la cámara unitaria, cuidando de justificar que ellos están salvados con el establecimiento de dos.