

CAPÍTULO XII.

Division de los poderes.—Cuestion de las dos Cámaras.

Hemos hecho la historia de la Convencion federal que debia reformar la Confederacion y trazado los retratos de los principales personajes que formaron parte de aquella asamblea.

En el presente capítulo abordamos el exámen de la Constitucion misma: naturalmente, no haremos su historia, ó mejor dicho, aproximaremos las discusiones que se celebraron sobre cada asunto determinado. Poco nos importa que en la Convencion federal se haya empezado á tratar una cuestion y despues se haya aplazado para continuarla más tarde. Lo que nos interesa es estudiar los grandes principios de la Constitucion norteamericana, saber porqué se han adoptado y comparar, en fin, lo que se ha hecho en Inglaterra y en América con lo que se ha hecho en otros países. En adelante nuestra exposicion será sistemática.

Al presente abordamos dos cuestiones que se relacionan más íntimamente de lo que generalmente se cree, y que en la América del Norte no produjeron la menor dificultad: la division de los poderes y la participacion que en ellos habia de tener el Cuerpo legislativo.

La division de los poderes se halla á la cabeza de todas las cartas desde ochenta años atrás. Por do quiera se proclama que la primera condicion de la libertad es que el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial estén separados. Nuestras constituciones expresan casi todas este principio con mucha vivacidad. En Inglaterra y en el Norte América es tambien un lugar comun, Montesquieu, en su famoso capítulo sobre la Constitucion de Inglaterra

es el primer francés que ha demostrado la importancia de esta distincion. Si un mismo individuo, dice, puede hacer las leyes como delegado de la nacion, aplicarlas como juez y ejecutarlas como soberano, este hombre tiene en sus manos el despotismo, y, segun la expresion de Montesquieu, *todo está perdido*.¹ En efecto, cuando queremos dar una definicion del despotismo decimos que es: la soberanía concentrada en una sola mano. Un despóta es un hombre que puede hacerlo todo sin dar cuenta á nadie de sus acciones. Esta observacion de Montesquieu fué desarrollada en Inglaterra por Blackstone, y por un autor que en el siglo pasado gozó de gran reputacion, Paley, en su *Filosofía Moral y Política*. En los Estados Unidos esta doctrina estaba universalmente reconocida sin haberla sacado de Montesquieu. Era la tradicion inglesa, y estaba aceptada como artículo de fé.

Sobre este asunto tenemos las más terminantes declaraciones de Jefferson, de Samuel Adams, de Madison y de Hamilton; todos ellos han repetido que la definicion del despotismo es la concentracion de la soberanía. Los legisladores de Massachusetts, en fin, inscribian á la cabeza de su Constitucion: «Queremos que los poderes estén separados, porque deseamos que en Massachusetts reinen las leyes y no los hombres.»

Este principio, proclamado por todas las Constituciones libres, es incontestable en teoría; pero en la práctica sucede todo lo contrario y examinando la cuestion más de cerca, se comprende que está muy lejos de ser sencillo y fácil. ¿Qué se entiende por esta separacion de los tres poderes? ¿Basta escribir en un pergamino que el poder legislativo ocupará su lugar, el ejecutivo el suyo, y el judicial no traspasará los límites de la ley? ¿Cuántas veces no hemos proclamado estas bellísimas máximas, y cuántas veces los poderes ejecutivos y legislativo han traspasado sus límites! Se necesitan garantías que contengan estos poderes en su lugar; pero ¿cuál es su division? ¿Es una division perfecta, una separacion absoluta? ¿No debe el poder ejecutivo inmiscuirse nunca en la confeccion de las leyes? ¿El poder judicial no tendrá nunca poder legislativo? ¿No han de ocuparse jamás las Cámaras de administracion? ó ¿se quiere decir simplemente que un solo y mismo individuo no tenga en su mano todos los poderes? Si se busca en la historia un gobierno en que estos tres poderes hayan estado verdaderamente separados sin mezclarse

¹ *Esprit des lois*, lib. xi, cap. 6.

nunca más ó menos los unos con los otros, es bastante extraño que no se le encuentre en ninguna parte. En la época en que Montesquien, Paley y Blackstone escriben y profesan estos principios aceptados por todos los ingleses lo hacen precisamente al frente de una Constitucion en que el rey forma parte del parlamento; las Cámaras tienen grande accion sobre la administracion; la Cámara de los Comunes puede acusar á todos los altos funcionarios y enviarlos ante la Cámara de los Lores para que los juzgue, y en fin, que todos los jueces hacen la ley con el apoyo de la opinion pública.

Si, pues, se quiere seguir este principio con todo el absoluto de la lógica francesa, se saca en consecuencia que en Inglaterra se ha encontrado una teoría que no se aplicó jamás. En Inglaterra por el contrario, es una máxima constante que el Parlamento, el conjunto del poder legislativo, se compone de tres elementos: el rey, la Cámara de los Lores y la Cámara de los Comunes; el rey, segun la expresion consagrada, es la cabeza, el principio y el fin del Parlamento. *Rex est caput principium et finis parliamenti.* En el Norte América encontramos lo mismo. El principio está aplicado de la misma manera. El presidente tiene un derecho de *veto*. Ciertamente ese veto no es mas que suspensivo; pero no por eso deja de dar al poder ejecutivo cierta participacion en el legislativo. La justicia, por su parte, tiene tambien alguna autoridad legislativa. Como en Inglaterra, como en otro tiempo en Roma, los precedentes de los tribunales hacen ley. Finalmente, el Senado tiene una parte del poder ejecutivo, porque no se pueden nombrar embajadores ni ministros sin su aprobacion. No es pues necesario admitir el principio de la division de los poderes con un rigor que siempre ha sido desmentido por los hechos. Este fué el error de la Revolucion, y en general esta es la culpa del genio francés que trata las teorías políticas como verdades matemáticas y las concede un absoluto que no tienen. Mounier indicó oportunamente en la Asamblea constituyente que en Inglaterra no estaban los poderes tan completamente separados como se pretendia, y dijo con un sentido profundo: «*Para que los poderes queden divididos para siempre no es necesario que estén completamente separados;*» ó en otros términos, es preciso que cada uno tenga su provincia, pero no que esté absolutamente aislado.

Los teóricos revolucionarios por el contrario—y empleamos esta palabra sin ánimo de aplicarle una acepcion buena ni mala, solo para designar á los lógicos de la escuela de Rousseau,—querían que

los poderes estuviesen absolutamente divididos para que los pueblos fuesen libres. Segun ellos la guerra de los poderes era la que permitia desarrollarse á la libertad; cosa difícil de comprender, porque cuando los poderes se querellan hay necesariamente víctimas, y si alguna vez le toca serlo á la potestad real ó á la Cámara, al pueblo le toca siempre.

La division de los poderes no es, pues, más que una simple verdad de observacion; no tiene más que un valor relativo y se reduce á esto: es necesario que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial no estén todos juntos en la misma mano; pero esto no debe impedir que el poder ejecutivo tenga una parte de la legislacion, el legislativo una influencia en la legislacion, ni que el judicial supla en caso necesario á la insuficiencia de las leyes. Esta pretendida confusion es tan necesaria, que allí donde se establece la separacion absoluta se llega á los más extraños resultados, como desgraciadamente lo prueba nuestra historia.

¿Qué otra cosa nos dice la experiencia? ¿Acaso el efecto necesario de esta perfecta division no es dar la preponderancia á uno de los tres poderes, más bien que sostener el equilibrio? La separacion absoluta es la guerra entre los poderes. Para que cada poder se contenga en sus límites es menester, es preciso que esté atemperado, esto es, repartido hasta cierto punto.

Separemos el poder judicial que siempre será fácil hacer entrar en órden dominado como está por el poder legislativo ó por el ejecutivo. Supongamos que la Constitucion haya separado enteramente los dos poderes ejecutivo y legislativo y veamos lo que sucederá. Dos ejemplos tenemos en la historia de Francia: el primer imperio y la Asamblea constituyente. Invertimos el órden de las fechas para que se comprenda mejor que la division absoluta no es menos aprovechable al despotismo de un hombre que al de una Asamblea.

Durante el imperio habia un poder ejecutivo completamente independiente del poder legislativo. Todo estaba calculado para que las Cámaras no pudieran mezclarse en nada más que en el voto de las leyes. Pregúntese si el imperio ha sido un gobierno libre. Y sin embargo, teóricamente se han observado todos los principios; y Siyès ha sabido pasar por encima de ellos. Ni el cuerpo legislativo ni el Senado tienen ninguna influencia en los negocios, lo que es lógico, pero basta para que en vez de haber libertad, haya imperio.

Juzguemos ahora el otro sistema que estuvo en vigor de 1790 á 1794.

La Constitucion aisla completamente los poderes; el rey no tiene más que un veto suspensivo, y la Asamblea tiene plena autoridad legislativa. Esto basta para que ella sola sea soberana. El rey es un fantasma; la Asamblea decide de la paz y de la guerra, crea asignados, hace la Constitucion civil del clero, y en una palabra, todo está en sus manos. ¿Es esto un gobierno libre? Pero descendamos más abajo, lleguemos hasta la Convencion. Esta tiene tambien la facultad legislativa, pero una facultad sin límites hasta el extremo de apoderarse de todo y suprimir la dignidad real, despues de lo cual nada le parece más natural que la dictadura, y la dictadura es una palabra elegante que sirve para designar una cosa muy mala, el despotismo.

Una vez dueña de la autoridad legislativa y ejecutiva, la Convencion toma igualmente el poder judicial, y no conocemos ningun ejemplo más palpable de usurpacion que el proceso de Luis XVI. No entraremos en el fondo de la cuestion, y nos limitaremos como jurisconsulto á examinar el derecho, manifestando á los lectores que con la plena soberanía legislativa se domina en absoluto y desaparecen todas las garantías de los ciudadanos. En los términos de la Constitucion de 1791 el rey no era responsable ni se le podía inquietar por el pasado; pero se hace una ley retroactiva y se le declara responsable. Para juzgar á los acusados habia una buena ley, la de 10 de febrero de 1791, que arreglaba el derecho criminal, en virtud de la cual era preciso enviar al rey ante el Jurado; pero la Convencion se constituye en tribunal por un decreto. Ante la justicia ordinaria no hubiera sido el mismo juez que instruyó la causa el que hubiera pronunciado el veredicto. Esta es la garantía de la libertad. Si los jueces que instruyen la causa juzgaban al acusado, es claro que los acusados tendrian poca seguridad. La Convencion, no obstante, se declara tribunal de acusacion y Jurado de juicio, y viola todas las formas. Llega el momento de pronunciar la condena del rey; habia una ley liberal de 1791 que prohibia condenar al hombre que tuviera en su favor la cuarta parte de los votos del Jurado, lo que bastaba para salvar al rey; pero era necesario desembarazarse de la ley comun, y la Convencion vuelve á convertirse en Asamblea legislativa y decide que para juzgar al rey basta, como para una ley ordinaria, la simple mayoría. Esta mayoría no la llegan á reunir los que votan por la muerte. Algunos votan por ella pero á condicion de apelar al pueblo, y un nuevo decreto legislativo suprime esta condicion, y en lugar de dar el beneficio de estos votos al acusado; se le cuentan para la muerte.

En una palabra, no existe una forma ni una garantía que no se arroje por el suelo, reina solo la pasion y la justicia queda anonadada. ¿Por qué? Esto es lo que pasa con una asamblea cuya omnipotencia no tiene límites. En ella no hay ni poder ejecutivo ni judicial que puedan moderarla, porque ninguno tiene bastante influencia para ello; con esta separacion absoluta de poderes, cuando la opinion está por la asamblea reina ella como un déspota; cuando la opinion está por un hombre este hombre es un amo. La víctima de esta separacion absoluta de poderes es siempre la libertad.

Nuestros lectores comprenderán ahora si la cuestion de la division de los poderes es tan sencilla como á primera vista parece.

Y si los poderes no deben estar aislados ¿cómo se les puede armonizar? En otros términos, ¿cuáles son las medidas que pueden tomarse para proteger la libertad? Se han imaginado varias. Se ha dividido el poder legislativo convenientemente para impedir que sea despótico, se ha dado al jefe del Estado el derecho de disolver el cuerpo legislativo, se le ha dado la iniciativa de las leyes, y hasta se le ha dado el veto. Tales son las garantías sucesivas inventadas para que el poder legislativo permaneciese en los límites constitucionales.

El Norte América no necesitaba preocuparse de la disolucion de las cámaras; este sistema apenas conviene en una república en la que la Asamblea es más que el jefe del Estado. En cuanto á la iniciativa atribuida al poder ejecutivo, es tambien una pobre garantía, y en general es más desventajosa que útil, por más que algunos políticos que no han estudiado bastante la Inglaterra y el Norte América sostengan generalmente lo contrario. El Norte América no ha conservado más que dos cosas, ha dividido el poder legislativo en dos asambleas, distintas por su condicion de elegibilidad, y ha establecido el veto suspensivo.

El veto le estudiaremos en el próximo capítulo. En el presente vamos á examinar la division del poder legislativo en dos cámaras, cuestion que se halla resuelta en todas partes ménos en Francia, donde la unidad del poder legislativo es una de las preocupaciones que producen nuestra singular admiracion, por todas las ideas de la revolucion, preocupacion de la que seria muy conveniente desembarazarnos, pues ya hemos visto en 1848 lo que nos ha costado este apego á los errores del pasado.

¿Para qué se necesita que el Cuerpo legislativo esté dividido en dos asambleas? Un autor que ha alcanzado celebridad en el pasado

siglo y que aun hoy merece ser leído, Delolme, publicó en 1791 un estudio sobre la *Constitucion de Inglaterra* que ha sido reimpresso varias veces. Delolme escribió en francés; era de Ginebra, uno de los discípulos de Montesquieu acaso el mejor, y su libro de fácil lectura convida á estudiarle. No hay duda que en un siglo ha cambiado mucho la Constitucion inglesa, pero su espíritu es siempre el mismo con corta diferencia; en ella hay progreso, pero no revolucion brusca. Delolme hace las reflexiones siguientes sobre la necesidad de dividir el cuerpo legislativo, y estas reflexiones no han perdido nada de su valor y hasta puede decirse de su novedad.

«No hay duda que para asegurar la Constitucion de un Estado es esencial la limitacion del poder ejecutivo, pero lo es mucho más aun la del poder legislativo. Lo que aquel no hace más que paso á paso (esto es, el derribar las leyes) y por una série más ó ménos larga de empresas, este lo hace en un momento. Las leyes para existir no tienen necesidad más que de su voluntad, su voluntad basta tambien para destruirlas y, si se me permite la expresion, el poder legislativo cambia la Constitucion como Dios creó la luz.

»Para hacer estable la Constitucion de un Estado es absolutamente necesario limitar en él el poder legislativo; pero así como el poder ejecutivo puede ser limitado aunque sea único y hasta se limita mejor, el poder legislativo, por el contrario, para poder ser limitado debe estar absolutamente dividido; y por muchas leyes que haga para limitarse á sí mismo, esas leyes no serán nunca con respecto á él más que simples resoluciones. Los puntos de apoyo de las barreras que queria darse deliberando en sí y por sí no son puntos de apoyo. En una palabra, para detener el poder legislativo cuando es uno, se halla la misma imposibilidad que Arquímedes hallaba para mover la tierra.

»La division del poder ejecutivo introduce necesariamente oposiciones de hecho y hasta *violencias* entre las diversas partes, y la que llega al objeto de reunir á sí todas las demás, se pone incontinenti sobre las leyes. Pero la oposicion que se introduce (y que para bien de las cosas debe introducirse) entre las diversas partes del Cuerpo legislativo no es nunca más que una oposicion de principios y de intenciones. Todo pasa en las regiones morales, y la sola guerra que se hace es una guerra de voluntades y *voluntades*, de votos en pró ó en contra, de *si* ó *no*.

»Además, cuando á causa de la victoria de una de las partes se reúnen todas, es para dar existencia á una ley que tiene grandes

probabilidades de ser buena. Cuando una de ellas sucumbe y vé caer su proposicion, todo lo peor que resulta es que una ley no se haga en un tiempo dado, y esta no cuesta al Estado otro sacrificio que el de un sér de razon, de una especulacion más ó ménos útil que no ha tenido efecto, pero que podrá tenerle mas adelante.

»En una palabra, el efecto de la division del poder ejecutivo es, ó el establecimiento más ó ménos pronto del derecho del más fuerte ó una guerra continua: el de la division del poder legislativo es ó la verdad ó el reposo.

»Regla general, por consecuencia, que para que un Estado sea estable ha de estar en él dividido el poder legislativo; para que esté tranquilo el poder ejecutivo ha de ser único.¹

Esta comparacion es completamente exacta; es evidente que una barrera que la llevamos con nosotros y la quitamos cuando nos conviene no es un obstáculo. Para detenernos es necesaria una causa exterior, una resistencia efectiva. Una asamblea única y sin nada que la impida la facultad que tiene de hacer leyes, es necesariamente una potencia ilimitada, y una potencia ilimitada es, por su definicion misma un poder despótico.

Estas ideas estaban tan extendidas en el Norte América que fueron adoptadas en todas las Constituciones de los Estados no ménos que en la Constitucion federal, no habiendo más excepcion que la de Pensilvania, que por espacio de algun tiempo tuvo una sola cámara, lo que se debió á la influencia de Franklin, que por su parte estaba influido por los filósofos franceses y particularmente por Turgot. Pero el resultado fué malo y duró poco.

En la Convencion federal no se tuvo ni aun la idea de proponer una sola cámara. Siglo y medio de experiencia bastaron para convencerles de su inconveniencia. Todos los gobiernos coloniales tenían dos asambleas; tenían además el ejemplo de la Inglaterra, y al salir de la Confederacion quedaron convencidos de la impotencia de una asamblea única.

¡Es una cosa estraña! Esta idea de las dos cámaras repugna al espíritu francés, y acaso es porque los franceses aman la unidad con delirio. Uno de los hombres más notables del siglo pasado que ha tenido las ideas más nuevas en economía política y al mismo tiempo ha realizado más bienes en el poder, Turgot, escribiendo al doctor Price, su amigo, se quejaba de no hallar en la Constitu-

¹ Delolme, *Constitucion d'Angleterre*, liv. II, ch. III.

cion norteamericana más que vejees inglesas. La division de las dos cámaras era para él una de esas antigüedades góticas de que era preciso desembarazarse.

«Confieso que no me gustan las Constituciones que se han redactado hasta el presente por los diferentes Estados norteamericanos. En la mayoría de ellas veo una imitacion sin objeto de los usos de Inglaterra. En lugar de referir todas las autoridades á uno solo, la de la nacion, se establecen cuerpos diferentes: un cuerpo de representantes, un consejo, un gobernador, porque en Inglaterra hay una cámara de los comunes, una cámara alta y un rey. Se piensa en equilibrar estos diferentes poderes, como si este equilibrio de fuerzas que se ha podido creer necesario para balancear la enorme preponderancia de la corona pudiera ser de algun uso en repúblicas fundadas en la igualdad de todos los ciudadanos, y como si todo lo que establece diferentes cuerpos no fuera una fuente de divisiones. Queriendo prevenir peligros quiméricos se han hecho nacer peligros reales¹.»

Turgot emitia aquí un axioma que iba más léjos de lo que pensaba; porque si bien es cierto que todo lo que establece diferentes cuerpos es una fuente de division, lo es ménos que una cámara que se compone de gran número de miembros se hallará en las mismas condiciones, y cuatrocientos miembros en una asamblea son una causa de division no menos grande que dos asambleas. La conclusion lógica es que el gobierno entero debería estar en manos de una sola persona, que es á donde se va directamente con este principio. Y nótese que esta idea, la idea de que la representacion de una nacion debe ser sencilla, se ha predicado siempre á las muchedumbres por los que desean ser solos los representantes de la nacion. Augusto, el fundador del imperio, no dejó de reunir todos los poderes. Al fin de la república todos los poderes estaban divididos, los tribunos tenian en jaque á los cónsules, los pontífices tenian tambien alguna autoridad. Augusto se hizo cónsul, pontífice, y se atribuyó el poder tribunicio que le permitia detener á todos los que le estorbaban sin responder de sus acciones ante nadie. Los emperadores estaban muy orgullosos con el título de representantes de la nacion ó de tribunos perpétuos que Augusto inventara; y, para descender á otro Augusto, un día que el Cuerpo legislativo presentó á María Luisa el homenaje de los representantes de la

¹ Turgot, *Lettre au docteur Price*.

nacion, Napoleon hizo insertar en el *Moniteur* una nota en la que se decia que el Cuerpo legislativo tenia una mision en el imperio, pero que el solo representante de la nacion era él, Napoleón. En la concepcion imperial, nombrado como lo estaba por el sufragio universal y con la Constitucion que habia hecho él mismo, el emperador tenia en efecto razon para decir que tanto de hecho como de derecho, solo él representaba el país, y precisamente por eso su gobierno no era un gobierno libre.

La teoría de Turgot va pues al abismo; Turgot hubiera retrocedido ante las consecuencias de su principio. ¿Dónde está el sofisma, dónde el error? El error está en que supone siempre que la representacion nacional es la nacion, y precisamente con este sofisma es con el que los representantes usurpan el poder. No; los representantes no son la nacion, sino sus mandatarios: *La nacion no es libre sino cuando los diputados tienen un freno*.

Veamos las razones de que se sirve para justificar una asamblea única, y hallaremos siempre en ellas el sofisma que identifica al pueblo y sus mandatarios.

La nacion, se dice, es una y es preciso que la representacion sea una. A esta objecion, que vale algo, acabamos de responder. A veces se la encuentra en esta forma: «Una nacion es como un hombre; una nacion no tiene dos voluntades. Si teneis dos cámaras, estarán ó no de acuerdo; en el primer caso hay superfetacion y en el segundo peligro.» Aquí está el sofisma. Sí; es necesario que la voluntad de la nacion sea una, sin que haya dos leyes contradictorias sobre un mismo asunto; pero la ley es la voluntad de la nacion y no la deliberacion de las cámaras que precede á la ley. Si hay una sola cámara, ó aunque haya dos, la voluntad general, la expresada será siempre el sacrificio parcial de las voluntades particulares. Toda la cuestion está en saber si con dos cámaras hay más garantías que con una sola; y basta abrir la historia para ver en ella que con una sola asamblea la ventaja no está por el talento, sino por la pasion.

Se ha dicho tambien que dos asambleas se querellarian mutuamente y tendrían en suspenso la opinion, y hasta hay algunos ejemplos de estas querellas en Inglaterra, donde hay una causa hereditaria que defiende alguna vez un interés particular; pero esto no se ha visto nunca en el Norte América donde las dos asambleas son nombradas por el pueblo y renovadas con frecuencia, y sus divisiones no pueden producir otro efecto que obligar al pueblo á pro-