

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. Además, 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, confiéndoles 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 ó 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 además, 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 espresion 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 distribución 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 necesitaría 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 excepciones.

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