

## LECCION XII.

### DIVISION DE LOS PODERES.—CUESTION DE DOS CAMARAS.<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> 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 303].

La Constitucion de 1824 estableció dos cámaras (art. 7<sup>o</sup>). Las siete leyes de 1836 (3<sup>o</sup>), las Bases orgánicas (art. 25), y la Acta de reformas (art. 8<sup>o</sup>), 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*.<sup>1</sup> 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 *Filosofía 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-

<sup>1</sup> *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 semejante 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*. Cierto 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 aisla 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, veremos 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 reunen 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.»<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> 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 léjos 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-