

preso muchas veces. La Constitución inglesa ha cambiado mucho de un siglo á esta parte; pero su espíritu es poco mas ó menos 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:

« Sin duda que para asegurar la Constitución 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 menos larga de medidas, este lo efectúa 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 Constitución como Dios hizo la luz.

« Para dar estabilidad á la Constitución 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 diete para limitarse, solo serán simples resoluciones con relacion á si propio.

« Como los puntos de apoyo para las barreras en que quiera encerrarse, se relacionan y están bajo su propia influencia, puede decirse que estas son efímeras. En una palabra, para limitar el poder legislativo, cuando no está dividido, se necesita lo que buscaba Arquímedes 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 desde 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 *noliciones*, de votos en pró y en contra, de *sí* y de *no*.

« Además, cuando, á consecuencia del triunfo de una de las

partes, se reúnen todas, es para dar una ley que tiene todas las probabilidades de ser buena.

« Cuando una de ellas sucumbe, y ve perdido su proyecto, lo peor que puede suceder es, que se aplace una ley, sin costar al Estado otro sacrificio que el de un ente de razon, de una especulacion 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 efecto de la division del legislativo es, ó la verdad ó el reposo.

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

« Esta comparacion es justísima; es evidente que una barrera que llevamos en 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 es forzosamente ilimitada, y fatalmente despótica¹.

« Tan esparcidas se encontraban estas ideas en América, que fueron adoptadas por todos los Estados en sus Constituciones, lo mismo que en la federal. La única excepcion fué la Pensilvania². Durante mucho tiempo, este Estado tuvo una sola Cámara; y esto por influencia 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 una Asamblea única; habia siglo y medio de experiencia en contra. Todos los gobiernos coloniales tenian dos Asambleas, estaba pre-

No es esto exacto en un país como los Estados-Unidos, en donde hay una Constitución escrita, que limita la accion de todos los departamentos del gobierno, lo mismo la del legislativo que la del ejecutivo, y que ha combinado un departamento judicial, que asegura la preponderancia de la Constitución sobre todas las leyes. Lo que dice M. Laboulaye puede ser cierto en Inglaterra, en donde el Parlamento es omnipotente; pero esta no es la teoria admisible.

M. Laboulaye olvida el Estado de Vermont, que, como he dicho arriba, conservó una sola Cámara hasta 1856.

sente por otro lado el ejemplo de Inglaterra : además, salian de la confederacion, y habian visto la impotencia de una Asamblea única.

« ¡ Cosa rara ! la idea de dos Cámaras repugna al carácter francés ; nosotros idolatramos la unidad. Uno de los hombres mas notables del siglo pasado, el que ha sabido reunir las ideas mas nuevas en economía política — 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 vejeces inglesas. La division de la legislatura en dos Cámaras era á sus ojos una de aquellas antigüedades góticas que era preciso enterrar. »

« No estoy contento, decia, de las Constituciones que han redactado hasta hoy los Estados americanos ; en la mayor parte de ellas solo veo una imitacion inútil de los usos de Inglaterra. En vez de concentrar todas las autoridades en una — la nacional — han establecido diversos cuerpos : una Asamblea de representantes, un consejo, un gobernador, porque la Inglaterra tiene una Cámara de 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 de la reyesad, 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 mas positivos. »

« Turgot emitia en estas palabras una opinion que iba mucho mas lejos de lo que imaginaba él mismo ; porque si es verdad que todo lo que tiende á establecer diferentes cuerpos es un semillero de division, es evidente tambien que una asamblea compuesta de un considerable número 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 confiarse á una sola persona : á esto tiende semejante principio.

Observad que la idea de que la representacion de una nacion debe ser simple, ha sido siempre predicada á la multitud por personas que deseaban ser únicos 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 pontífices tambien ejercian cierto poder. Augusto se hace cónsul, pontífice, se atribuye el poder tribunicio, que le permitia contener á todos os que le hacian sombra, sin tener que responder á nadie de sus actos. Los emperadores se envanecian mucho con el título de Irepresentantes, de tribunos perpetuos, inventado por Augusto. Un dia que el Cuerpo legislativo ofreció á Maria Luisa los respetos de los representantes de la nacion, Napoleon hizo publicar en el *Monitor* una nota diciendo, que el Cuerpo legislativo ejercia una funcion en el imperio, pero que el único representante de la nacion era él mismo.

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

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

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

« La nacion, dicen, es una, es preciso que la representacion lo sea tambien. Acabo de contestar á esta objecion. A veces se presenta la cuestion bajo esta fórmula : « Una nacion es lo mismo que el hombre, no tiene dos voluntades. Si teneis dos Cáma-

ras, estarán ó no acordes; en el primer caso, hay imperfeccion; en el segundo, peligro. » Siempre el mismo sofisma. Sí, es preciso que la voluntad sea una, sin lo cual habria dos leyes contradictorias sobre el mismo objeto; pero lo que constituye la voluntad de la nacion es la ley, no la deliberacion de las Cámaras que precede á ella. Que exista una, que existan dos Cámaras, siempre se encontrará que del sacrificio parcial de las voluntades particulares se formará la voluntad general. Toda la cuestion consiste, pues, en saber si, con dos Cámaras, habrá mas garantías que con una sola. Basta abrir la historia para ver que, con una Asamblea única, las pasiones tienen mas probabilidades de éxito que la razon.

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

« ¿Qué ventajas ofrece la division del poder legislativo? La primera consiste en evitar la precipitacion: hemos visto, en 1848, que se suprimió un impuesto por un voto, y que al dia siguiente se anuló la votacion. Con una Asamblea única, es imposible evitar tales percances: la suerte del pais puede encontrarse en manos de un diputado, quizá vendido, ó que en un momento dado carezca de buen sentido. Para evitar este peligro, la Constitucion de 1848 decretó que habria tres discusiones; garantia poco seria, porque fácil es encontrar pretexto para eludir las discusiones reiteradas. Se principia declarando la urgen-

cia para las declaraciones poco importantes, y de la noche á la mañana, cuando conviene hacerlo así, la práctica se hace extensiva á las de mayor gravedad.

« El sistema bicamarista es, pues, una garantía que preserva al pueblo del peligroso sendero de las aventuras.

« Otra ventaja de este sistema consiste en destruir el egoismo legislativo, observacion que hace con bastante penetracion Harrington, autor que nadie lee en nuestros dias. En vez de estudiar la Constitucion inglesa, Harrington se habia divertido escribiendo una novela política, titulada *Oceana*: Montesquieu lo compara á los viejos que fundaron Calcedonia teniendo Bizancio al frente. Harrington refiere que todos los misterios de la política le han sido revelados un dia que vió cómo se repartian una torta dos niñitas. La que hacia la reparticion escogia el buen pedazo. Con una Asamblea única, dice, el que reparte escoge tambien el mejor pedazo. De esta observacion deduce la consecuencia, que es menester equilibrar el egoismo y el interés por la justicia y la razon, lo que no puede verificarse sin la division. El hombre nunca es egoista ni exigente por cuenta ajena.

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

« La última ventaja de este sistema, la mas importante, consiste en que la division del legislativo es el único medio de obtener que los diputados del pueblo respeten á sus representados. Es un principio constante, que toda vez que se confia cierto poder á un hombre, trata de sacar de él todo el provecho posi-

ble. Dad á una Asamblea poderes ilimitados, podeis estar seguros de que no los limitará por sí misma ¹.»

Creo que lo dicho basta para demostrar la conveniencia de la division de la legislatura en dos Cámaras, aun en los países en que una de ellas no sea representativa, sino que ejerza poder por derecho propio, como la Cámara alta en Inglaterra.

Los publicistas americanos, con excepcion de Franklin, y los que lo siguieron en Pensilvania y en Vermont, son todos favorables á la division. Hamilton, Madison, Jay, y despues de ellos Kent, Story, Curtis, Pomeroy, han demostrado con razones ineluctables la sabiduria del plan adoptado por la Constitucion de los Estados Unidos. Hay algunos, como Grimke, que como lo he hecho notar arriba, creen que en los gobiernos locales ó jurisdicciones seccionales, no hay la misma necesidad que en el gobierno nacional, de hacer semejante division; pero las razones que antes he expuesto me parece que prueban suficientemente que no hay necesidad de hacer esta excepcion. Además, los Estados de Pensilvania y de Vermont, que han ensayado los dos sistemas, se han encontrado muy bien con el bicamarista, despues que lo adoptaron, y este es hoy la regla universal en la Union americana, porque la experiencia ha acreditado sus ventajas.

Expondré por último en favor de él una consideracion que en mi concepto es de mucho peso para justificar el sistema bicamarista. La gran cualidad del gobierno representativo, es que se presta á hacer efectivas las limitaciones que quieran ponerse al poder que ejerzan los delegados del pueblo, así como el gran

¹ Parece que M. Laboulaye hablase, en este último párrafo, en el concepto de que toda Asamblea legislativa se hallase en el predicamento del Parlamento inglés, que segun la opinion de los publicistas británicos, puede hacer todo, menos de un hombre una mujer. Pero en donde hay una Constitucion escrita, que determina la extension de los poderes que ejerce cada departamento del gobierno, y la facultad de reformar la Constitucion no está comprendida entre esos poderes, el legislativo no tiene poderes ilimitados, como no los tiene ningun otro departamento del gobierno, compongase de una Asamblea única ó de dos. Solo sí, es cierto que la limitacion será de hecho mas efectiva con dos Cámaras, por cuanto para traspasarla seria necesario que ambas se conviniesen en ello, lo que no es ni con mucho probable.

defecto de las formas simples, en que los gobernantes ejercen el poder por derecho propio, y no por delegacion, es que no hay modo de ponerle limites. En la práctica, aunque la Constitucion ponga limites al poder, mas fácil es que la legislatura se detenga dentro de ellos, y no intente traspasarlos, siendo dos las Cámaras que siendo una sola. Dividiendo la legislatura, obedecemos á uno de los principios que sirven de base al gobierno representativo.