

CAPITULO XII.

De la division de poderes.

Artículo 50 de la Constitución.

“Art. 50. El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos ó mas de estos poderes en una persona ó corporacion, ni depositarse el legislativo en un individuo.”

Formando los Estados libres y soberanos una Federación, en ella debe haber y hay un poder supremo, dimanado del pueblo, en quien reside la soberanía. En legislativo, ejecutivo y judicial se divide el ejercicio del poder y no el poder propiamente; porque el pueblo, que es quien delega este ejercicio, no puede dividirse materialmente á sí mismo para segregar el pensamiento que legisla, de la razon que juzga y de la voluntad que ejecuta. El ejercicio del poder se divide, porque las funciones que resultan de pensar para legislar, juzgar y ejecutar son absoluta y necesariamente diversas, y tanto, que no pueden confundirse.

¿Es conveniente esta division en el ejercicio del poder supremo, estableciendo los poderes legislativo, ejecutivo y judicial?—No solo es conveniente, es necesaria, es indispensable.

Mr. Laboulaye, escritor francés, en sus “Estudios sobre la constitución de los Estados-Únidos,” dice: “Hace ochenta

años que la división de los poderes se encontrará al frente de todas las constituciones. Por todas partes se proclama que la primera condición 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 constitución de Inglaterra, fué el primer francés 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 la mano el despotismo, y desde ese momento todo se habrá perdido. Efectivamente, cuando queremos definir el despotismo no encontramos otra definición mas que esta: 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 Blakstone 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 Medisson y de Hamilton. Todos repiten que la definición 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 eje-

cutivo y el legislativo han trasgredido sus límites! Es preciso entonces 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? ¿O 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 hallaremos, por mas extraña que parezca esta asercion....

“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 en donde quiera que 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 demuestra 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 compartido, por decirlo así....

La division en el ejercicio del poder supremo en legislativo, ejecutivo y judicial, es una consecuencia necesaria de la naturaleza de la sociedad; mas aún, es la consecuencia forzosa de la naturaleza del hombre. El hombre piensa, el hombre juzga, el hombre pone en práctica sus pensamientos y sus juicios. Estas tres operaciones, que no pueden confundirse nunca por mas que se combinen y que siempre serán distintas, se observan tambien en la sociedad. Dé manera que ya sea el pueblo quien ejerciera el poder supremo, ya sea un hombre solo quien lo haya concentrado en su individuo, siempre se verá que es uno el acto en que se manda, cuando legisla; otro el acto en que decide, cuando juzga, y otro, por fin, el acto en que ejecuta ó sit

precepto ó su juicio. Y aunque todo esto se verifique en un solo acto, siempre serán perceptibles y diversos los tres actos referidos.

La delegacion hecha por la sociedad en un solo hombre ó en un solo cuerpo, de estas tres funciones del poder supremo, seria la delegacion completa de la soberanía nacional en ese hombre ó en ese cuerpo, y la delegacion completa es para el pueblo la abdicación tambien completa de su soberanía, que no le es conveniente ni posible abdicar. El pueblo, la asociacion de los hombres que se hallan reunidos para formarlo, instituyen un gobierno para beneficio del pueblo; no para beneficio de los individuos á quienes confian el gobierno y á quienes recompensan y pagan su trabajo y dedicacion en el desempeño del mismo gobierno. Si lo instituyen para beneficio del pueblo, es evidente que no deben ni pueden querer aquello que se convierta necesariamente en su daño y perjuicio. Y como la absorcion de la soberanía nacional por parte del Gobierno seria en daño y perjuicio del pueblo, quien quedaria reducido á la esclavitud ó por lo ménos á una condicion incierta é incalificable, es de todo punto cierto que al pueblo no le conviene, ni puede querer hacer la delegacion completa de su soberanía y abdicar tambien completamente de ella.

Para que no se verifique ni esa delegacion, ni esa abdicacion, es preciso que el poder supremo se ejerza dividiendolo en los tres poderes enumerados, para que no siendo ninguno de ellos absoluto sino limitado por las funciones de los otros dos, no pueda haber la absorcion de la soberanía nacional.

Es, ademas, necesario que la delegacion que hace el pueblo del ejercicio del poder supremo á cada uno de los tres poderes ántes referidos, sea limitada y no completa: limitada bajo dos aspectos diversos, es decir, porque no se confie á los poderes toda la suma de poder que el pueblo tiene y porque las funciones ó atribuciones del uno queden equilibradas, como intervenidas hasta cierto punto por el otro.

La reunion de los tres poderes en uno solo es el despotismo. La razon y la experiencia lo demuestran con la mas brillante claridad. Por esto es cierto que, como dice Laboulaye;

la división de poderes es un principio proclamado por todas las naciones libres, y que "no es ya discutible en teoría."

La dificultad consiste en la manera con que en la práctica de ese principio hayan de ser divididos. Una división absoluta, aisladora, por decirlo así, que no permita ningún contacto entre los poderes, sería un mal, lejos de ser un bien. No estando completo ninguno de los poderes, siendo cada uno de ellos una fracción del poder supremo del pueblo, cada uno buscaría en sí mismo los recursos para completarse y la invasión del poder sería casi inevitable. La dictadura y el despotismo serían la consecuencia inmediata de esa invasión. Y esta invasión sería más hacedera, más fácil y sobre todo más tentadora para el ejecutivo que para los otros dos poderes, porque el ejecutivo por su propia naturaleza tiene que resolver con inteligencia, no como una máquina, sino decidiendo en los diversos casos de la administración pública, que sea lo más conveniente. De la simple ejecución de las leyes pasaría á la interpretación de ellas; de la interpretación á la invasión del poder legislativo solo hay un paso, y sin sentirlo quizá, el ejecutivo se haría dueño del poder legislativo. Y como el ejecutivo es el que posee la ciencia de los hechos y el depositario de la fuerza pública, con más facilidad y prontitud se convertiría en dictador, en déspota. La tiranía, preciso es comprenderlo, puede ejercerse por solo el poder ejecutivo, porque él es quien posee la fuerza, nunca ni por el poder judicial, que es físicamente inerte, ni por el legislativo solo, porque la ley es letra muerta mientras no hay quien la ejecute. Y la concentración de los poderes si es despótica cuando se verifica en un cuerpo, cuando se hace en un hombre solo, como es comunmente el ejecutivo, es la tiranía y el despotismo llevados á su último grado.

Resulta de lo expuesto, que una de las garantías, quizá la principal, de la estabilidad de las instituciones públicas depende de la acertada división de los poderes.—Que debe haberla, es una verdad que no puede ponerse en duda. ¿Cómo? Esa es la grave dificultad; porque el aislamiento absoluto, la separación perfecta de los poderes, sería no solo un mal, sino un peligro constante para la libertad, y peligro que dentro de breve tiempo se convertiría en su completo aniquilamiento. Una des-

acertada division de los poderes producirá exactamente el mismo resultado, aunque con diversos preliminares. Siempre que se establezca la preponderancia en favor de uno de los poderes, esa preponderancia acabará por ser la absorcion de los otros dos, y entonces la pérdida de la libertad y el naufragio de las instituciones serán un hecho.

En diversas épocas se ha dado la supremacía al poder legislativo, otras veces al ejecutivo, y casi siempre el judicial se ha tenido como subalterno de ambos. El poder legislativo se ha reputado como la representacion del pueblo, y á veces el ejecutivo, los reyes, se han considerado como los únicos representantes de la nacion. En uno y otro caso se ha cometido un error, porque el pueblo no confia su representacion á uno ó á todos los poderes, sino el ejercicio del poder supremo, que procede de la soberanía nacional, á los tres poderes y no á uno solo. Desde que uno solo sea el representante de la nacion, es evidente que se sobrepondrá á los otros y que sobrevendrá el mal ya explicado de la pérdida de la libertad y el extravío de las instituciones.

En la constitucion mexicana el problema de la division de los poderes, la estabilidad de las instituciones y el aseguramiento de la libertad del pueblo y del hombre, se han fundado en un sistema absolutamente diverso de los que ántes se han indicado.

La delegacion del ejercicio del poder supremo del pueblo se ha hecho con las restricciones que parecieron convenientes, expresando que es lo que pueden hacer los poderes, fuera de cuya expresion nada puedan.

El poder judicial, que no tiene medios propios de accion, ni iniciativa, y que por tales motivos no puede nunca absorber la autoridad de los otros dos poderes ni tener la pretension de apoderarse de la soberanía nacional, es el encargado de amparar al hombre contra toda violacion de sus derechos, de resolver y decidir las controversias que se pueden suscitar por causa de los actos legislativos ó ejecutivos.

Es preciso recordar que en el derecho constitucional mexicano hay dos clases de poderes: unos son federales y otros de los Estados. La Federacion legisla para los hombres de ella;

nunca para el régimen interior de los Estados, á quienes se reserva todo lo que la constitucion federal no confia expresamente á los poderes de la Union.

La ley federal daña al hombre ó no lo daña: si lo daña, hace valer su derecho y la ley deja de serlo para él: si no lo daña, no ha producido la ley ningun mal.

¿Hay que impedir el mal? El poder judicial lo impide.

El ejecutivo administra los intereses federales. Si perjudica al hombre, el poder judicial lo ampara.

La manera con que se verifica esto será asunto de estudio en su lugar respectivo.

Si la ley ó el acto del ejecutivo no daña al hombre en sus garantías individuales, sino en algun otro interés, la cuestion se resuelve tambien judicialmente, aunque por diversos medios.

La realizacion de esta teoría, eminentemente americana, hace que no sean posibles los conflictos de poder á poder, ni la supremacia ó preponderancia del uno sobre los otros.

En el régimen interior de los Estados, siempre que se daña al hombre, el poder judicial de la Federacion lo ampara y el mal queda remediado.

La conveniencia y necesidad de que nunca se reúnan dos ó mas de los poderes en una persona ó corporacion ni se deposite el legislativo en un individuo, queda ya ántes demostrada. Si un poder pudiera reunir en sí mismo á los otros poderes, el despotismo seria el resultado: si reuniera dos de ellos solamente, el resultado seria siempre el despotismo, despues de una brevelucha con el poder que no hubiera sido absorbido.

Pero nada pone tan claro el mal como el ejemplo siguiente:

“.... Sigamos adelante, dice Mr. de Laboulaye 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 en los ciudadanos.

“Siendo irresponsable el rey, no podía ser molestado por los hechos pasados; se dá 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 tuviera á su favor 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 sofocando la justicia. ¿Por qué? Porque nada limita la omnipotencia de la asamblea; porque no existen ni ejecutivo ni judicial que puedan moderarla. Veis como con la separacion absoluta de los poderes, cuando la opinion está á favor de la asamblea, ésta impera despóticamente, y si lo está á favor de un hombre, éste es el amo; y la libertad es víctima en ambos casos.”

¿Qué mas puede decirse que no esté ya dicho con la sola narracion de ese terrible suceso? ¡Con que dolorosa claridad tambien, demuestra la iniquidad de toda violacion de los derechos del hombre!

¿Puede ser limitado el poder legislativo? ¿Es la soberanía nacional la que ejerce en toda su plenitud? El cadalso de Luis

XVI lleva escrita con sangre la justicia de la doctrina que enseña que el poder legislativo no debe ser ilimitado, que no es la soberanía nacional.

¿Puede ser ilimitado el ejecutivo? ¿Tiene la soberanía nacional?

¿Debe estar sometido el poder judicial á alguno de los otros poderes?

Otra vez el espectáculo de ese sangriento cadalso será la mas segura respuesta; porque al estudiar cuántos errores, cuántas violaciones del derecho y de la justicia se cometieron por la Convencion en la acusacion, en el proceso, en la sentencia de Luis XVI, á cada instante hay que decirse á sí mismo: "esto corresponde al poder judicial, en aquello debe intervenir el ejecutivo."

Que sea mas peligroso, si la reunion de dos ó mas poderes en una persona ó corporacion, ó el ejercicio del poder legislativo por un individuo, no es fácil resolverlo; pero la consecuencia será siempre una misma: la pérdida de la libertad. Las pasiones colectivas que dominan en una asamblea son muy odiosas; pero el poder legislativo depositado en un solo individuo, es humillante para el pueblo.

En la historia de México, la dictadura ejercida por un individuo es frecuente. ¡Y terribles han sido los efectos de esa dictadura!

CAPITULO XIII.

Del poder legislativo.

Artículo 51 de la Constitucion.

Dividido el ejercicio del poder supremo de la Federacion en legislativo, ejecutivo y judicial, el artículo 51 disponia que se depositara el ejercicio del supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominaria Congreso de la Union.

Las razones y fundamentos que se exponen en favor del sis-

sistema que confia el ejercicio del poder legislativo á dos cámaras, fueron precisamente las que sirvieron para establecer en la República al formarse la constitucion un solo cuerpo legislativo, una sola cámara de diputados que se llamó Congreso de la Union,

Es necesario limitar al cuerpo legislativo, es necesario construirlo de modo que no pueda ceder á la influencia de sus pasiones; en una palabra, es necesario hacerlo lento, debilitarlo, por decirlo así, con la demora que exigen los trabajos de la discusion de las leyes en dos cámaras; es indispensable que si en la una domina el elemento popular, en la otra haya la representacion de los Estados, el elemento federal. Estas y otras análogas son las razones que sirven de fundamento al sistema bicammarista, que mas adelante se expondrá. Y estas razones precisamente, y otras análogas, ducidieron la opinion en favor del poder legislativo, ejercido por una sola cámara.

En aquellos momentos acababa de triunfar la revolucion que habia derrocado á la dictadura, á la mas poderosa de las dictaduras que hubo ántes en el país. Era el momento en que la reaccion verificada en favor de la libertad, exigia incesantemente que se hicieran prácticas las reformas iniciadas y defendidas por los miembros del partido liberal. Era el momento en que se alzaban por todos los ángulos del territorio nacional las voces de sus moradores, pidiendo el establecimiento de las grandes reformas sociales que exigia la situacion del país, y que habian predicado á su vez los filósofos y los políticos mexicanos. Era el momento en que la revolucion lo renovaba todo; en que se queria desechar lo antiguo para establecer lo nuevo, para establecer y cimentar la reforma. Era el tiempo en que los preceptos constitucionales habian de echar los cimientos de la libertad, para cuya empresa las leyes debian destruir en gran parte lo que éntónces existia. ¿Quién debia consumir esta obra de regeneracion, quién habia de dictar las reglas más útiles y convenientes para realizar los pensamientos y los deseos de los reformadores? Congresos expeditos en sus funciones, que no tuvieran obstáculos, que no se sintieran á cada paso detenidos en su marcha por las trabas que se pudieran oponer en una segunda cámara.

Las reformas graduales solo pueden verificarse en aquellos pueblos en que nada se opone á su marcha progresiva; porque las reformas, las mejoras de toda clase se van verificando á medida que su necesidad se va sintiendo; pero en una nacion en que el progreso se ha detenido; en que la marcha del pueblo se ha sujetado, y para decirlo con toda claridad, en un pueblo como el mexicano, en que despues de su independendia de la Metrópoli, se habian continuado las antiguas tradiciones de gobierno, las antiguas doctrinas de administracion y subsistian los antiguos elementos de sujecion y dominacion sobre el pueblo, la reforma debia ser rápida, violenta, pasando por encima de todas las trabas y obstáculos que hubieran de oponérsele. Si al curso de un rio se opone un dique que lo encierre por todas partes, las aguas se detienen por un momento, se condensan, se estreñan y se revuelven en inmensas olas de espuma, hasta que suben su nivel y saltan rugiendo sobre el dique que detenia su curso. Así son los pueblos: sufren las dominaciones que los detienen en su marcha, en la marcha progresiva de la humanidad, y sufren durante la vida de algunas generaciones, hasta que las ideas de libertad los inspiran, y la opinion pública fermenta; entónces pasan los pueblos sobre los diques que los sujetaban. Entónces es preciso no intentar contenerlos, sino por el contrario, favorecer su marcha, facilitarles el camino del progreso y darles los medios de ir adelante para que no destruyan cuanto encuentren á su paso.

El poder legislativo depositado en una sola cámara, era al formarse la constitucion una necesidad, porque la reforma hervia por todas partes. El Senado era considerado como el elemento conservador, y debia aparecer, en verdad, como una rémora para la reforma. ¡Dos cámaras en una nacion que acababa de sacudir el yugo de la dictadura que se hacia fuerte, apoyada en todos los elementos que se han llamado conservadores, eran mucho! Saliendo la República de la dictadura del ejecutivo, nada era mas natural que robustecer al legislativo para debilitar á aquel poder que siempre se habia levantado sobre todos y que siempre habia ejercido la dictadura en mayor ó menor escala; pero siempre tambien, dominándolo todo.

Se habian destruido los fueros, se habia desamortizado la

propiedad de corporaciones civiles y religiosas, se tocaba la cuestion de libertad de cultos; y era necesario continuar la obra, consumir lo que se habia ya ejecutado, verificar lo que aun faltaba. La reaccion en contrario era posible, porque aun habia elementos que le eran favorables, esparcidos por toda la República. Y todo esto aconsejaba dar grande robustez y animacion al cuerpo legislativo único, y no limitarlo, añadiéndole otro cuerpo. El recuerdo de los Senados que habian existido ántes en la República, aparecia como contrario al progreso rápido que todos deseaban. Y el sistema de una sola cámara necesariamente triunfó.

“Pueblos como el nuestro (decia cerrando el debate el Sr. Ramirez, D. Ignacio, despues de una detenida discusion) necesitan una marcha expedita y reciben gravísimos males de toda institucion conservadora. La prueba es, que ahora son contadas las reformas que han podido conquistarse. Es un absurdo pensar en detener á cuerpos que deben ser el vapor de la democracia; porque contenerlos, es oponerse á los progresos de la humanidad.”

Pasados algunos años, y por iniciativa del ejecutivo, se pensó de nuevo en la creacion de un Senado, ocupándose el Congreso en el exámen de este asunto, á cuya ilustracion se dedicaron en el mismo Congreso discursos verdaderamente notables y en la prensa escritos en verdad muy luminosos. El tema del pró y el contra ha sido casi igual en estas nuevas discusiones del Congreso y de la prensa, al que sirvió en las discusiones del Congreso constituyente: la conveniencia y necesidad de formar con el Senado un cuerpo que represente directamente los intereses de los Estados; no considerando en la cámara de diputados sino la representacion de la poblacion, y en que los Estados sean representados con extrícta igualdad, lo que no puede verificarse en una sola cámara, en la cual unos Estados tienen mayor número de diputados que otros; sin que se salve la dificultad, porque en determinados casos se practiquen las votaciones por diputaciones y no por votos individuales, porque como opinaba el Sr. Zarco en el Congreso constituyente, esto podría ser motivo de intrigas y combinaciones numéricas.

El punto mas importante de esta cuestion es, que los cues

pos legislativos necesitan de restricciones para no absorber la soberanía nacional, mas ó ménos directamente, y mediata ó inmediatamente, por la preponderancia que pueden adquirir sobre los otros poderes. El peligro de esta preponderancia tiene su origen en la naturaleza misma, así como el peligro de la preponderancia del ejecutivo lo tiene en la posesion de la fuerza y en su necesaria intervencion en la ejecucion de las leyes. El pensamiento es sin duda alguna el acto fundamental, permítase esta frase, de las acciones del hombre. Recto ó extraviado, el pensamiento del legislador es casi siempre la fuente de los actos sociales. Del pensamiento á la accion no hay distancia apreciable, sino es en vista de las dificultades prácticas para la ejecucion del pensamiento; y como los cuerpos legislativos no tienen que poner por sí mismos en práctica sus leyes, es muy posible que caigan en el extremo de la inconsideracion.

La historia nos presenta el espectáculo de graves reformas sociales, hechas por una asamblea sola, hija del pueblo, que inicia las reformas, que se siente como impelida por un torbellino que lo arrastrá todo, que pasa sobre todos los obstáculos, que no se detiene, que destruye lo pasado y lanza al mundo el germen del porvenir, y que víctima de su accion vertiginosa, se extravía y dá origen á la reaccion que le es contraria, y acaba por producir para despues la libertad, para el momento inmediato la tiranía.

La historia nos presenta pueblos en situaciones normales, dirigidos por el poder legislativo dividido en dos cuerpos que se completan y se compensan recíprocamente; que representan intereses diversos, si no es que á veces contrarios; que elaboran sus actos con detenimiento, combinando todos los intereses y sacrificando á veces parte de esos mismos intereses para llegar á pronunciar la fórmula de la opinion pública, de la voluntad general.

Las asambleas constituyentes han sido siempre únicas, y aunque es posible, casi no se comprende cómo pudiera formarse una constitucion por dos cámaras.

En la República de los Estados-Unidos del Norte, el Senado fué adoptado sin dificultades, porque allí, ademas de estar en las tradiciones del pueblo, no habia que conquistar y esta-

blecer libertades que los colonos tenían ya como verdades indisputables. En los Estados-Unidos Mexicanos, si la libertad era conocida y deseada por el pueblo, la práctica casi constante de la dictadura, la usurpación casi incesante de la soberanía nacional habían entorpecido el ejercicio de la libertad, y su establecimiento era una verdadera conquista, exigía una acción constante y rápida, que se creyó incompatible con la existencia de dos cámaras.

En un pueblo enervado por la tiranía; en un pueblo en que dominaban los elementos de retroceso, que impropriamente se han llamado conservadores, y de los cuales se diferencian mucho; en un pueblo, en el que las tradiciones tendían á sujetar su voluntad y realmente entorpecían su marcha de progreso, era indispensable dar al poder legislativo, no una libertad de acción contraria á la soberanía nacional; pero sí la rapidez en el ejercicio de sus funciones; cierta libertad para que no estuviera sujeto y contenido por un cuerpo que, como el Senado según los recuerdos que de él había, podía comprometer la estabilidad de las reformas que el país conquistaba y que era necesario afirmar y desarrollar.

En la República del Norte la actividad y la energía individuales estaban plenamente desarrolladas. En la República Mexicana, esa actividad y esa energía estaban casi muertas á causa de la acción prolongada del gobierno colonial y de las dictaduras que se habían sucedido.



Pasados algunos años las razones que en el congreso constituyente se habían hecho valer en pró de la institución del senado, adquirieron nueva fuerza y vigor. Había pasado ya la urgente necesidad de una cámara sola, con acción tan rápida y segura que nada pudiera oponérsele, como era indispensable para plantear las reformas que expresa la constitución. Los diversos conflictos que surgían en los Estados hacían necesaria la existencia de un Senado que compartiendo el poder legislativo, tuviera á su cargo la resolución de esos conflictos, que eran ya demasiado frecuentes y que podían dar lugar á ciertas invasiones

de poder por parte del ejecutivo ó á extralimitaciones en el ejercicio del legislativo. Llegó por fin el momento en que el Congreso despues de muy luminosas discusiones y las Legislaturas de los Estados, inspiradas en el interés de la nacion, aprobaron el establecimiento de una cámara, esencialmente federal, como lo demuestran los artículos especiales que se le confiaron.

Por esta causa el artículo 51 de la constitucion, que en el texto primitivo, disponia: " Se deposita el ejercicio del Supremo poder legislativo en una asamblea, que se denominará Congreso de la Union," fué reformada en 6 de Noviembre de 1874, en los términos siguientes: " El poder legislativo de la Nacion se deposita en un Congreso general que se dividirá en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores."

Uno de los errores mas comunes en la República, y que de no observarse extricta y severamente los preceptos de la constitucion, puede acarrear males de suma trascendencia; es el concepto de que el Congreso es soberano y que por sí solo constituye la representacion nacional. El Congreso no ejerce la soberanía nacional, que no puede ni conviene nunca delegarse, ni representa por sí solo á la República. Ejerce el poder legislativo federal en aquellos casos y con aquellos fines que la constitucion determina, y está sujeto á importantísimas restricciones. Representa á la Republica, en aquella parte en que la constitucion le encomienda esta representacion, así como el poder ejecutivo ejerce sus funciones administrativas y representa á la República, y el poder judicial pronuncia sus resoluciones, ejerciendo las funciones que le encomienda la constitucion, y representa á la República en aquello que corresponde á esas funciones. Por esto el artículo constitucional no ha dicho mas, sino que se deposita el ejercicio del poder legislativo en una asamblea que se denomina Congreso de la Union; por que los fines de su institucion y los asuntos que que lo han de ocupar, corresponden é interesan á la Union formada por los Estados.