

rana; y la descentralización del poder, que facilita el que los que lo ejercen se controlen y contrapesen recíprocamente. La duración de los legisladores debe, pues, fijarse, no precisamente en consideración de la facilidad que proporcione para impedir usurpaciones, sino de la que preste para que la opinión popular ejerza sobre la legislatura una influencia racional y saludable.

## LECCION XX

Formación de las leyes.

Entre las tareas en que deben ocuparse los encargados de ejercer el poder público, ninguna es de mayor importancia que la formación de las leyes. Ellas son las que han de reglar los negocios é intereses de la comunidad política, y á ellas deben conformar sus actos los ciudadanos, así como de acuerdo con ellas tienen que usar de su poder los funcionarios del departamento ejecutivo y judicial. Son la expresión de la voluntad del soberano, por medio de sus delegados al efecto; y por lo mismo es de sumo interés que el procedimiento para hacerlas dé las mayores garantías de que realmente serán la manifestación de la voluntad popular, y además de que serán las mejor combinadas para satisfacer las necesidades á que se debe atender.

Lo primero se consigue encargando de su formación á un cuerpo legislativo constituido de la manera indicada en las lecciones anteriores; porque en él estarán representadas todas las voluntades y opiniones, por personas competentes para expresarlas. Así, los deseos del pueblo tienen órganos caracterizados que los manifiesten, y habrá en el cuerpo legislativo voluntad pronunciada de atender á sus intereses. Este es ya un gran bien; porque puede contarse con que los miembros de la Asamblea representativa tengan el propósito de hacer lo mejor por ese pueblo, con quien tienen que confundirse y sufrir las consecuencias de sus disposiciones, luego que espire su mandato, y aun durante él.

Pero no basta el deseo de hacer el bien para poder realizarlo. Es preciso adoptar y poner por obra los medios mas adecuados para ello. La tarea de reglar los muchos y complicados negocios

é intereses de la comunidad política por medio de leyes apropiadas para su mejor administracion, es una ocupacion compleja, que solo puede tener buenos resultados procediendo con los conocimientos, prudencia y método necesarios para lograr el acierto. Por esta razon, desde que ha habido cuerpos representativos encargados de hacer leyes, se han adoptado en ellos ciertas reglas de procedimiento en la preparacion de los proyectos, la discusion y aprobacion de ellos, las cuales tienden á hacer ordenadas las deliberaciones, y á que ellas recaigan sobre planes bien preparados, que faciliten la discusion y decision discreta de ellos.

«Hacer leyes, dice Mr. Mill, es una obra que requiere, mas que cualquiera otra, no solamente espíritus experimentados y ejercitados, sino tambien hombres formados para este oficio por medio de estudios detenidos y laboriosos. Esta razon bastaria, aunque no hubiese otras, para que las leyes no pudiesen jamás hacerse sino por una comision compuesta de un pequeño número de personas. Una razon no menos concluyente es, que cada cláusula de la ley exige que se redacte con la percepcion mas exacta y mas previsora de su efecto sobre todas las demas cláusulas, y que la ley, una vez completa, pueda fundirse y colocarse con propiedad entre el conjunto de leyes preexistentes. Es imposible que estas condiciones puedan llenarse en un grado cualquiera, cuando las leyes son votadas, cláusula por cláusula, en una Asamblea compuesta de elementos diversos. La incongruencia de tal manera de legislar saltaría á la vista, si nuestras leyes no fuesen ya, en cuanto á la forma y la interpretacion, un caos tal, que nada parece ya capaz de aumentar la confusion y contradiccion. Sin embargo, aun bajo este régimen, la ineptitud completa de nuestro mecanismo legislativo, para alcanzar el fin que se propone, se hace sentir cada año mas y mas por inconvenientes prácticos.

«Solo el tiempo que emplea necesariamente el procedimiento por el cual tienen que atravesar los *bills*, hace del Parlamento un cuerpo mas y mas incapaz de acordar alguno, si no es sobre objetos aislados y limitados. Que se haya preparado un *bill*, que

se proponga en su conjunto tratar de un asunto cualquiera (y es imposible estatuir sobre alguna cosa sin tener presente el conjunto de ella) ese *bill* se arrastrará de sesion en sesion, porque no se puede encontrar el tiempo de ocuparse en él. Poco importa que haya sido redactado despacio por la autoridad mas competente, y provista ademas de todos los recursos é informes; ó que haya sido preparado por una comision selecta, encargada de este cuidado por su profundo conocimiento de la materia, y que haya pasado años enteros en el estudio y la coordinacion de la medida de que se trata..... el *bill* no pasará; porque la Cámara de los comunes no abandonará el privilegio de retocarlo con sus pesadas manos.

Poco ha, se ha adoptado con bastante generalidad la costumbre, cuando ya se ha aceptado un *bill*, de enviarlo á una comision selecta para ser examinado detenidamente. Pero no se ha hallado que esa costumbre ahorrase mucho tiempo; porque cuando en seguida la comision de toda la Cámara pronuncia sobre el *bill*, las opiniones y las humoradas privadas, dominadas hasta entonces por el saber, insisten siempre en encontrar su ocasion favorable ante el tribunal de la ignorancia. La Cámara de los pares ha adoptado generalmente esta costumbre, porque sus miembros son en menor número, son menos ávidos de inmiscuirse en todo, y menos celosos de la importancia de sus votos individuales, que los de la Cámara electiva. Y cuando el *bill* de numerosas cláusulas logra hacerse discutir en detal; cómo pintar el estado en que sale de las manos de la comision! Se han olvidado cláusulas que eran necesarias para que el resto produzca efecto, se han insertado otras increíbles para favorecer algun interés privado, ó contentar á algun miembro sujeto á humoradas que amenazan retardar el *bill*; por instigacion de algun semi-sabio, que no tiene sino una tintura superficial de la materia, se han introducido artículos que conducen á consecuencias que no se habian previsto en el primer momento, ni por el miembro que ha propuesto el *bill*, ni por los que lo han apoyado; y será necesario en la sesion siguiente un acto reformativo para corregir sus malos efectos. Es un mal de la manera actual de conducir las

cosas, que la exposicion y la defensa de un *bill* sean raras veces el hecho de una persona que lo haya concebido, y que probablemente no tiene asiento en la Cámara. La defensa de un *bill* toca á algun ministro ó á algun miembro del Parlamento que no lo ha concebido; que tiene necesidad de que otro le suministre los argumentos, con excepcion de los que son evidentes por sí mismos; que no conoce toda la fuerza de su causa, ni las mejores razones que tiene en su apoyo, y que se halla en completa incapacidad de responder á objeciones imprevistas. Con respecto á los *bills* del gobierno, se puede remediar este mal, y en algunas Constituciones representativas se ha remediado, permitiendo al gobierno ser representado en las dos Cámaras, por personas que poseen su confianza y tienen el derecho de hablar, aunque no tengan el de votar.

« Si esa mayoría de la Cámara de los comunes, mayoría hasta ahora considerable, que no desea proponer alguna modificacion ni hacer un discurso, quisiese no abandonar por mas tiempo todas las cosas á los que proponen y hablan; si quisiese acordarse de que necesitan otras facultades para legislar, que la de hablar fácilmente y obtener los votos de un cuerpo de constituyentes, y que estas cualidades pueden encontrarse buscándolas, bien pronto se reconoceria que, en materia de legislacion, como de administracion, el solo oficio de que una asamblea puede ser capaz, no es de hacer ella misma la cosa, sino de hacerla hacer, de decidir á quien debe confiarse; y una vez hecha, concederle ó rehusarle la sancion nacional. Todo gobierno hecho para un grado elevado de civilizacion, deberia tener entre sus elementos fundamentales un cuerpo cuyos miembros no excediesen en número á los del gabinete, y cuyo encargo especial fuese el de hacer las leyes. Si las de nuestro pais fuesen revisadas y refundidas, como lo serán sin duda dentro de poco, la comision de codificacion que ejecutase esa obra deberia subsistir como institucion permanente, para velar sobre ella, impedir la deterioracion, y hacer todas las mejoras que llegasen á ser necesarias. Nadie desearia que este cuerpo poseyese por sí el poder de dar leyes; la comision no haria sino representar el elemento de inteligencia, el parlamento represen-

taria el elemento de voluntad. Ninguna medida vendria á ser ley sin haber sido sancionada expresamente por el Parlamento; y este ó la Cámara de los lores tendria el poder, no solamente de rechazar el *bill*, sino de devolverlo á la comision, para ser examinado de nuevo, y mejorado. Cada una de las Cámaras podria tambien desplegar su iniciativa, señalando una materia de ley á la comision. Naturalmente, esta no tendria derecho de rehusar la formacion de las leyes demandadas por el pais. Dándosele instrucciones por ambas Cámaras de concierto para preparar el *bill* que tuviese algun fin particular, estas instrucciones deberian ser obedecidas por los comisarios, á menos que prefiriesen dar su dimision<sup>1</sup>. »

Mr. Mill indica que los comisarios para tal efecto podrian nombrarse por un término de cinco años, con condicion de que las Cámaras pudiesen pedir su renovacion, antes de ese tiempo, y continúa diciendo: « A la espiracion de los cinco años, un miembro perderia su puesto, á menos que fuese nombrado de nuevo. De este modo, se tendria un medio cómodo de desembarazarse de los miembros que no se hubiesen mostrado á la altura de su empleo, y de infundir en las venas del cuerpo sangre nueva y mas jóven.

« La necesidad de una precaucion semejante se habia hecho sentir aun en la democracia ateniense, en donde, en el tiempo de su mayor poder, la *Ecclisia* popular podia dictar *Psephismos*, que eran casi siempre decretos de simple policia; pero en cuanto á las leyes propiamente dichas, no podian ser expedidas sino por un cuerpo diferente y menos numeroso, denominado el *Nomoteta*, que tenia tambien el deber de revisar las leyes y concordarlas. »

El plan de Mr. Mill me parece digno de la mayor atencion; y en algunas partes, aunque la Constitucion no hace obligatoria la preparacion de los proyectos de ley, ó el exámen preciso por una comision de los que presenten los diputados, ó los ministros ó funcionarios del departamento ejecutivo, se ha procedido de

<sup>1</sup> *On representative government.*

acuerdo con esta idea. La redaccion de códigos, ó de proyectos de ley de alguna importancia, se ha encargado á un individuo competente, y su trabajo ha sido sometido al exámen de una comision de igual competencia, antes de presentarse á la aprobacion de las Cámaras. Es el procedimiento que se ha seguido en Chile para la preparacion de los códigos que ha aprobado el Congreso de aquella república.

Es sin duda muy importante que cada miembro de las Cámaras pueda tener la iniciativa de una ley cualquiera, que en su opinion sea demandada por las necesidades del pais, ó propia para su progreso y bienestar. Pero ningun mal puede resultar de que cualquier proyecto, que un diputado presente, se pase á la Comision legislativa, para que lo examine, y proponga, ya que se adopte en los términos en que ha sido presentado, ó que indique las reformas que deban hacersele. Por el contrario, resultará el bien de que el bill ó proyecto sea comparado con las disposiciones existentes, y puesto de acuerdo con ellas, ó de que se promueva la reforma de estas, si las ideas que contiene el bill propuesto son tan importantes que deban prevalecer sobre aquellas.

El sistema de hacer examinar los proyectos de ley por una comision, antes de aprobarlos definitivamente, está en general adoptado en todos los paises que tienen asambleas representativas; solamente, que las comisiones no son establecidas de la manera que indica Mr. Mill, sino que se las nombra ocasionalmente. La idea tiene, pues, hasta cierto punto el asentimiento general en su favor; pero creo que poniéndola en práctica en los términos en que lo desea Mr. Mill, produciría mejores resultados; se tendria así una comision compuesta de los hombres mas competentes para tratar las materias legislativas.

La intervencion de los funcionarios del departamento ejecutivo del gobierno en la discusion de los proyectos de ley, se halla en práctica en la mayor parte de las naciones en que existe la forma representativa. Casi en todas ellas, los ministros tienen parte en la discusion, y se ha considerado esto tan necesario y conveniente, que en Inglaterra, por ejemplo, en donde esto solo

es permitido á los que son miembros de las Cámaras, no se nombraria ministro al que no fuese par del reino, ó diputado, porque en este carácter es que puede tener voz y voto en las deliberaciones. La Constitucion de los Estados Unidos se ha separado, sin embargo, de esta práctica, así como de la de autorizarlos para iniciar proyectos de ley; la seccion 5ª del art. 2º solo autoriza al presidente para recomendar á la consideracion del Congreso aquellas medidas que creyere convenientes y necesarias; mas no para presentar bills, como el ministerio inglés. Este ejemplo ha dado lugar á que se impugne la práctica inglesa, y se la crea incompatible con la naturaleza del gobierno republicano; por lo mismo me detendré algun tanto en examinar esta materia.

Es indudable que los funcionarios del departamento ejecutivo, que se hallan constantemente ocupados en las tareas de la administracion pública, y por consiguiente en contacto con todos los intereses y en aptitud de apreciar todas las dificultades con que se tropieza para manejarlos, pueden mejor que nadie combinar las medidas legislativas que deben dictar las Cámaras. Bajo el aspecto de la combinacion acertada de los proyectos y de la mas luminosa discusion de ellos, la intervencion de los ministros del ejecutivo es á todas luces provechosa. Para esos puestos se escoge siempre á hombres capaces y experimentados que, por su saber y conocimiento práctico de los negocios, dan garantias de que pueden desempeñar satisfactoriamente la tarea de redactar un proyecto y de dilucidar las aserciones á que la discusion de él dé lugar. El que ha de cargar con el deber de ejecutar la ley, puede prever mejor los efectos que ella habrá de producir, y las dificultades con que puede tropezar en su ejecucion; porque, por la naturaleza de su empleo, tiene obligacion de pensar en ellas.

Estas son las razones que se aducen para dar á los miembros del ejecutivo la facultad de iniciar las leyes y de intervenir en su discusion. Sin embargo, no faltan ejemplos que aducir en contra de esta intervencion, y que hacen temer que, si ella puede ser útil para que las leyes sean bien combinadas y con-

gruientemente redactadas, puede tambien ser muy peligrosa, por cuanto facilita á los funcionarios del ejecutivo una poderosa influencia sobre los miembros de las Cámaras. Estos, se dice, darán sus votos en favor de los proyectos, ya sea por complacer al ministro que los propone, ya por temor de incurrir en su desagrado. Los ministros tendrán así el medio de obtener la aprobacion del Cuerpo legislativo á medidas adversas á los derechos de los ciudadanos y á los intereses de la nacion. Los reinados de Carlos I, de Carlos II y de Jacobo II nos presentan hechos que justifican estos temores; y despues de los Estuardos, no han dejado tampoco de repetirse estos en Inglaterra, bajo los reinados de Jorge III y Jorge IV. Durante ellos, el Parlamento fué arrastrado á aprobar leyes perjudiciales ó inconvenientes por ministros que, con su participacion en las deliberaciones legislativas, tenian medios poderosos para ejercer una influencia poderosa sobre los diputados. Es verdad que entonces la Cámara de los comunes no tenia ese carácter popular que empezó á adquirir con la reforma electoral hecha en 1832, y que ha crecido con la realizada en 1868, y el ministerio tenia medios de que ahora no puede disponer en tan vasta escala, para formar en el Parlamento una mayoría acomodaticia, que le facilitase realizar sus propósitos, aun cuando fuesen ellos contrarios al voto de la mayoría nacional. Desde 1852, el pueblo ha tenido una representacion mas congruente con sus aspiraciones, y con ella medios mas positivos de resistencia á los avances del ejecutivo; y lo que ha sucedido es, no que los diputados se dobleguen á cumplir con los deseos del ministerio, sino que este tenga que aceptar y realizar los de aquellos, ó dejar el puesto. Roberto Peel luchó mucho tiempo contra la ley derogatoria de las que existian sobre los cereales, apoyado por la poderosa aristocracia británica; pero tuvo al fin que rendirse, y cambiando de filas, unirse á los diputados que sostenian la reforma económica promovida por el ilustre Ricardo Cobden, que es una de las preclaras glorias cívicas de la nacion inglesa. Mr. Disraeli tuvo que hacer, en la cuestion de la reforma electoral, una evolucion semejante á la de Peel en la de los cereales, y realizar con su

firma la mejora del sistema eleccionario, que los torys con él habian combatido. La posicion que le dió esta condescendencia con la voluntad nacional, no lo habilitó, sin embargo, para formar una mayoría que rechazase el bill que abolia la iglesia oficial en Irlanda, que Mr. Gladstone vino á hacer triunfar por una mayoría inmensa, despues que el jefe de los torys tuvo que abandonar el puesto.

Estos ejemplos demuestran que si la iniciativa de las leyes por los ministros del ejecutivo, y su intervencion en la discusion de ellas es peligrosa cuando el elemento democrático es débil en la Constitucion del gobierno, este peligro no existe cuando el elemento democrático es fuerte.

Otra objecion se hace, que puede tener fuerza, aun en este último caso. Hemos visto la necesidad de la division del ejercicio de las funciones del poder, para que el gobierno pueda llenar mejor el objeto de su institucion, y los derechos de los ciudadanos sean mas respetados. Si los ministros pueden iniciar las medidas legislativas y participar en la discusion de ellas, no existe la division de los poderes legislativo y ejecutivo. A esto responderé con lo que decia Madison<sup>1</sup> tratando de esta division:

« El oráculo que siempre se consulta y cita sobre esta materia, es el célebre Montesquieu. Si él no es el autor de este precioso precepto de la ciencia política (la division del poder) tiene por lo menos el mérito de ser quien con mas eficacia lo ha desenvuelto y recomendado á la atencion del género humano. Esforcémosnos, en primer lugar, en establecer su significado sobre este punto.

« La Constitucion británica fué para Montesquieu lo que Homero ha sido para los escritores didácticos sobre la poesía épica. Del mismo modo que estos han considerado la obra del bardo inmortal como el perfecto modelo de donde debian tomarse los preceptos y principios del arte épico, y por los cuales habia de juzgarse; así este eminente crítico parece haber mirado la Constitucion inglesa como el modelo, ó, para usar su misma expre-

<sup>1</sup> *Federalista* n° 47.

sion, como el espejo de la libertad política; y haber presentado, en la forma de verdades elementales, los varios principios característicos de ese especial sistema. Para estar, pues, seguros de no equivocarnos respecto de su inteligencia en este caso, ocurramos á la fuente de donde se ha tomado la máxima. Al mas ligero examen de la Constitucion británica, percibiremos que los departamentos legislativo y judicial no están en manera alguna totalmente separados, ni son distintos entre sí. El magistrado ejecutivo forma una parte integrante de la autoridad legislativa; solo él tiene la prerogativa de hacer tratados con los soberanos extranjeros que, una vez hechos, tienen, con ciertas limitaciones, la fuerza de actos legislativos. Todos los miembros del departamento judicial son nombrados por él; puede removerlos, á petición de las dos Cámaras del Parlamento, y cuando le place consultarlos, forman uno de sus consejos constitucionales.

« Una rama del departamento legislativo forma tambien un gran consejo constitucional para el jefe del ejecutivo; asi como por otra parte es el único depositario del poder judicial en los casos de acusacion pública (*impeachment*), y está investido con la suprema jurisdiccion de apelacion en todos los demas casos. Los jueces, ademas, se hallan tan relacionados con el departamento legislativo, que á menudo concurren á sus deliberaciones y participan de ellas, aun cuando no se les admita á votar.

« De estos hechos, que sirven de guia á Montesquieu, puede claramente inferirse que al decir: « no puede haber libertad ninguna donde los poderes legislativo y ejecutivo están reunidos en la misma persona ó cuerpo de magistrados, » ó « si el poder de juzgar no está separado de los poderes legislativo y ejecutivo », nunca entendió que esos departamentos no debian tener *union parcial* ninguna, ni ser de ningun *contrapeso* para los actos del otro. Lo que quiso decir, como sus mismas palabras lo dan á entender, y está aun mas concluyentemente explicado por el ejemplo que tenia á la vista, no puede ser sino esto: — que donde todo el poder de un departamento es ejercido por los mismos que poseen todo el poder de otro departamento, están subvertidos los principios fundamentales de una Constitucion libre.

« Las razones en que Montesquieu funda su máxima, son una prueba adicional de lo que ha querido decir. « Cuando los poderes legislativo y ejecutivo, dice, están reunidos en una misma persona ó cuerpo, no puede haber libertad ninguna, porque hay que temer que el *mismo* monarca ó Senado dicte leyes tiránicas para ejecutarlas de un modo tiránico. » Ademas, « si el poder de juzgar estuviera unido con el legislativo, la vida y la libertad de los súbditos se verian expuestas á una accion arbitraria; porque el juez seria entonces *legislador*. Reunido al ejecutivo, el *juez* podría proceder con toda la violencia de un opresor. »

Mr. Madison cita varias de las Constituciones de los Estados que forman la confederacion, segun las cuales los funcionarios de un departamento toman parte en las tareas de los otros, y despues dice<sup>1</sup>: « En un gobierno en que se colocan en manos de un monarca hereditario numerosas y extensas prerogativas, el departamento ejecutivo es con mucha razon mirado como fuente de peligro, y observado con toda la desconfianza que debe inspirar el celo por la libertad. En una democracia en donde el pueblo ejerce en persona las funciones legislativas, y está constantemente expuesto, por su incapacidad para la deliberacion regular y las medidas concertadas, á las ambiciosas intrigas de sus magistrados ejecutivos, puede muy bien recelarse que de allí mismo surja la tiranía en una favorable circunstancia. Pero en una república administrativa, en que el magistrado se halla cuidadosamente limitado, tanto en la extension como en la duracion de su poder, y en donde el legislativo se ejerce por una asamblea inspirada por la presunta influencia del pueblo, con intrépida confianza en su fuerza propia; siendo bastante numerosa para experimentar todas las pasiones que agitan á la multitud, es contra la ambicion emprendedora de este departamento que el pueblo debe emplear toda su desconfianza y agotar todas sus precauciones. »

Estas reflexiones que Madison hacia para desvanecer la objecion que se hacia á la Constitucion de los Estados Unidos, de que no consultaba el principio de la division del poder, son aplicables

<sup>1</sup> *Federalista* n.º 48.