

respetuosa, ó sea por un absoluto horror á toda innovacion (1).

(1) En la constitucion francesa del año de 1814, se estableció por el art. 52, que *todas las deliberaciones de la Cámara de los Pares serian secretas.*

No me es posible descubrir ninguna buena razon para este secreto. Si la publicidad es peligrosa, lo es ménos, en mi entender, para la cámara que es la ménos espuesta al peligro de la ambicion popular.

Paréceme que la ausencia del público es perjudicial á los pares muy particularmente. Les es mas necesaria la publicidad que á los diputados, como freno y aguijon : como freno, á causa de que en virtud de su situacion, son reputados como separados del pueblo en materia de intereses; y como aguijon, á causa de que su inamovilidad debilita los motivos de emulacion, y les comunica una independencia absoluta.

Supongo que habrán considerado á la cámara de los pares como que es ó debe ser eminentemente monárquica, y como el antemural de la dignidad regia contra las inconsideradas proposiciones de los diputados del pueblo. Pero ¿no es bajo este aspecto el secreto de sus deliberaciones una contradiccion política? Dejan controvertir en público á los que por la suposicion, son enemigos de la autoridad regia, ó á

CAPITULO IV.

Division del cuerpo legislativo en dos asambleas.

¿ CONVIENE tener dos asambleas cuya conformidad se haga necesaria para la eficacia de un decreto?

lo ménos muy favorables á la democracia; é imponen la ley de la discusion secreta á los que se contemplan como los defensores natos del monarca y gobierno suyo. ¿No es esto presumir, en algun modo, que su causa es muy débil para sobrellevar las miradas de la nacion, y que para salvar de la desaprobacion general á los individuos, es necesario hacerles votar en secreto?

En el caso de que una proposicion de la cámara de los diputados hubiera conseguido un gran favor popular, ¿no es de desear que se conozcan los argumentos que la impugnan; que el cuerpo que la desecha, tenga el derecho de justificar públicamente su negativa; que ~~lo~~ le espongan á la injuriosa sospecha de no obrar mas que con la sola mira de su interes; y que no le den finalmente una tan poco favorable posicion en la lucha que él ha de sostener? Porque últimamente el cuerpo que habla en público, y cuyos debates salen á luz, tiene todos los me-

Hay razones en pro y contra. Hagamos revista de ellas.

Parece que la division del cuerpo legisdios para ganarse numerosos partidarios; mientras que el que delibera en secreto, no puede influir mas que sobre sí mismo. Parece que este secreto, tan poco lisonjero para ellos, se ha inventado como un medio para quitarles en influjo de opinion mas que lo que se les da en superioridad de clase.

Ha conocido la cámara de los pares en tanto grado la inferioridad de su posicion relativa, en virtud de esta obligacion de las *deliberaciones secretas*, que ha buscado todos los medios de eximirse de ella sin quebrantar el texto de la constitucion.

Ordena ella la impresion de los informes y mayor parte de los discursos; y manda publicar de oficio en los diarios unos muy circunstanciados acuerdos de sus deliberaciones. Como estos acuerdos no espresan los nombres de los diversos oradores, ha permitido suplirlo la cámara en la impresion de oficio con notas que los designan con sus nombres.

Ella ha admitido últimamente la publicidad en los debates, cuando la cámara procede como *tribunal judicial*; y en el proceso del año último, sobre la conjuracion de agosto de 1820, ha podido juzgarse cuanta consideracion y confianza podian resultarle de la publicidad.

lativo está sujeta á los siguientes inconvenientes:

1^o Seria con frecuencia un medio de dar á la menoría el efecto de la mayoría. La unanimidad misma de una de ámbas asambleas saldria mal contra una pluralidad de un solo voto en la otra asamblea.

2^o Esta division es propia para favorecer dos intenciones diferentes, segun la calidad de los miembros así distribuidos. ¿Se trata de órdenes, nobleza y comunes por ejemplo? el resultado es favorecer una indebida preponderancia, y oponer los intereses de una clase particular á los de la nacion misma. ¿Se trata de dos asambleas sin distincion rival? el resultado es fomentar la corrupcion. Que puedan asegurarse de la pluralidad en la una, esto basta; podrán abandonar la otra.

3^o Cada asamblea estará privada de una parte de los informes que ella haya tenido en un estado de reunion. No se presentan las mismas razones con igual fuerza en ámbas cámaras; los argumentos que se hayan arras-trado los votos en la una, no se presentarán

en la otra; el autor de una proposicion, que ha hecho de su materia un profundo estudio, no se hallará presente en la asamblea en que hagan objeciones contra ella; y se juzga la causa sin que pueda oirse la parte principal (1).

4^o Esta division engendra inútiles dilaciones por necesidad. Dos asambleas no pueden ocuparse al mismo tiempo en un mismo negocio, á lo ménos en cuantos casos hay documentos originales que presentar, y testigos que oir; de ello tarea y plazo duplicado.

No pueden existir semejantes asambleas sin tener pretensiones opuestas. Hay cuestiones de competencia que acarrear negociaciones y con frecuencia rompimientos. Las contiendas suyas de autoridad ó prerogativas, ademas del propio inconveniente suyo, suministrarán á menudo medios para sumergirlas en la inmovilidad. Se vió esto incesan-

(1) Este inconveniente no va tan adelante, si las deliberaciones son públicas y sucesivas; y las razones que hayan prevalecido en la una, se conocerán en la otra.

temente en los antiguos. Estados generales de Francia: la corte mantenía la desunion entre los órdenes, hacia resistencia al uno por medio del otro, y hallaba siempre en esta discordia un plausible motivo para despacharlos.

5^o El efecto final de esta division es obrar una distribucion de poderes, que da la *iniciativa* á una de las asambleas, y reduce á una simple *negativa* la otra: natural y fecunda raiz de indebidas oposiciones, contiendas, inaccion, y perpetuos abusos.

Todo se dirige á acarrear un repartimiento de esta naturaleza. Dos asambleas independientes no pueden existir por mucho tiempo sin medir sus fuerzas. Por otra parte, los que desempeñan la suprema direccion de los negocios, no pueden obrar ni formar un plan, y asegurarse de sus arbitrios. Es menester escoger una de las dos asambleas, para dar principio en ella á las empresas; y si parece que la una, tiene mayor influjo que la otra, se llevarán allá todas las proposiciones esenciales. Basta esto para romper enteramente

el equilibrio; y se establecerá, no por derecho sino en el hecho, una distincion de las dos potestades, la una dotada de la iniciativa, y la otra de la simple negativa.

Pero, considerando el interes personal, único motivo con el que ha de contarse siempre, el del cuerpo reducido á la negativa consistirá en oponerse á todo. No manifiesta él su poder mas que desechando; y tiene visos de nulo, cuando acepta. El hacer el primer papel, es gobernar; y el hacer el segundo, dejarse gobernar.

Careciendo de gloriosos motivos este cuerpo negativo, se desprende insensiblemente del hábito de los negocios públicos; y no son estos ya mas que garbarros. Se reserva para sí propio la parte mas fácil, la de oponerse á todo, fuera de los casos en que estuviera temeroso de esponerse en la opinion pública, y de perder su reputacion con una odiosa resistencia.

He aquí ahora las razones que pueden alegarse á favor de esta division (1).

(1) No habiendo acabado el autor su tarea, he

Primer beneficio. *Madurez de discusion.*
Esta division es un seguro medio para enfrenar la precipitacion é impedir las sorpresas.

Es verdad que en una asamblea única, pueden hacerse reglamentos que prescriban multiplicados exámenes segun la gravedad de los negocios, lo cual se ve en la cámara de los comunes: tres lecturas, otras tantas discusiones con diferentes intervalos: discusion de un bil en la comision, artículo por artículo: informe de la comision: exámen de este: peticiones de cuantos tienen que alegar algun interes: y señalamiento de dia para tomarlas en consideracion. Por medio de estas precauciones generales, y otras semejantes, se obvia al peligro de las sorpresas, y queda afianzada la madurez de las deliberaciones.

Si: pero una asamblea única, aun cuando tuviera los mejores reglamentos, no los observa sino en cuanto le agrada. La esperiencia tiene probado que ella se da por dispensada de los reglamentos fácilmente, y que la procurado suplirlo presentando los argumentos por la otra parte de la cuestion.

gencia de las circunstancias le facilita un pretesto siempre pronto, y uno popular para hacer cuanto el partido dominante quiere, es decir, para obedecer á las pasiones del dia. Si hay dos asambleas, se observarán las formalidades, á causa de que si la una llegara á quebrantarlas, proporcionaria una legítima razon á la otra para desechar cuanto le fuera presentado con una innovacion sospechosa.

Por otra parte, las multiplicadas discusiones de una asamblea única no infunden la misma confianza que las que se tienen en cuerpos diferentes. La diversidad de intereses y miras, de preocupaciones y hábitos, es absolutamente necesaria para contemplar los objetos bajo todos sus aspectos. Unos hombres que obran juntos por mucho tiempo, contraen conexiones y modos de ver, un espíritu de rutina y cuerpo, que tiene su natural correctivo en otra asociacion.

Puede considerarse pues una segunda asamblea como un tribunal de apelacion despues de un primer juicio.

Segundo beneficio. Restriccion del poder de una asamblea única.

Una asamblea de diputados elegidos por el pueblo y amovibles, estaria con esto solo en una dependencia que la obligaria á consultar con el voto de sus delegantes; pero mientras llega un sistema absolutamente libre de eleccion y amovibilidad, y suponiéndole fácil de establecer y sin inconveniente, no por ello es ménos cierto que una asamblea legislativa no tiene mas que una responsabilidad de opinion, de que no puede resultar mas que una muy imperfecta seguridad contra el abuso de sus poderes. Si se tienen dos asambleas diferentemente formadas, sirve la una de freno naturalmente á la otra. Se debilitará el peligro de la demagogia; y el mismo individuo no puede casi ejercer el mismo influjo en ámbos cuerpos. Habrá una emulacion de crédito y talentos; los celos mismos de una asamblea son en este caso una salvaguardia contra las usurpaciones de la otra; y se conserva la constitucion por medio de pasiones que obran opuestamente.

Tercer beneficio. *Separacion de la nobleza y comunes.* Si hay en el Estado cuerpos poderosos y privilegiados, como la nobleza y clero, vale mas dar á sus diputados una asamblea separada que confundirlos con los del pueblo en una sola cámara. ¿Porqué? porque en primer lugar es de temer que si no fuera determinado su número, obtuviesen, con el crédito de la clase ó fortuna, una considerable preponderancia en las elecciones. 2º Si obran separadamente, carga sobre ellos toda la responsabilidad de la opinion pública; no pueden ignorar que el público esplica su conducta con sus intereses personales, y que la negativa de una ley popular los espone á la severidad del juicio de la nacion entera. Si son confundidos con los diputados del pueblo en una asamblea única, tienen medios de influjo que surten efecto á cubierto, y sus votos particulares se ocultan en el general. 3º Si no se tiene en un estado vasto mas que una sola asamblea, será muy numerosa para obrar bien, ó habrá precision de no dar al pueblo mas que un número de diputados muy

insuficiente para establecer la confianza pública.

Entre las cinco objeciones que se han presentado contra la division del poder legislativo, la quinta es sin contradiccion ninguna la mas fuerte. Es menester que una de ámbas asambleas sea preponderante, y tenga la iniciativa de los negocios: y en la mayor parte de casos, no le queda á la otra mas que la negativa. Pues bien, parece que es cosa muy absurda el crear un cuerpo de senadores ó nobles, únicamente para oponerse á los deseos del pueblo. Pero en este modo de discurrir, no consideran la cosa mas que por sus abusos; y se apartan de la verdad en dos sentidos, sea confiándose en una asamblea llamada *representativa* mas de lo debido, ó temiendo á una de nobles mas de lo que ella es de temer (1).

(1) A las razones que ya llevo dadas para mostrar que la nobleza reunida en una cámara es ménos temible que lo que comunmente se piensa, conviene añadir otra que está tomada en su carácter.

La nobleza es indolente naturalmente; y teme los

No puede negarse, sin embargo, que la division del cuerpo legislativo, cualquiera que fuese la formacion de las dos cámaras, opondria grandes obstáculos á la reforma de los abusos. Semejante sistema es ménos propio para crear que para conservar; lo cual mismo manifiesta cuan acomodado és para una constitucion ya establecida. Asegurada con estas dos áncoras la navicilla del estado, posee una fuerza, de resistencia contra las borrascas que ella no podria conseguir por ningun otro medio.

Pero si se estendiera la division del cuerpo legislativo hasta tres ó cuatro cámaras, se

negocios tanto como los procesos, porque está poco ejercitada. Aun la cámara de los pares de Inglaterra es sumamente inclinada á abandonar los negocios senatoriales; y es necesario reclutarla frecuentemente, para tenerla en actividad. Son como los Indous que se dejan gobernar por hombres trasplantados de otro clima. Los que mas tienen que temer, son mas tímidos por consiguiente. Su clase los pone mas á la vista; no pueden escaparse en la multitud; y si se hicieran impopulares, los seguiria á todas partes esta misma impopularidad.

verian nacer de semejante complicacion unos inconvenientes irremediables; no solamente se multiplican así las dilaciones, rivalidades, y obstáculos á toda especie de perfeccion, sino que tambien se da al poder ejecutivo el medio de pararlo todo con un influjo mayor en una sola cámara, ó de reducir á la nada la autoridad de una de estas asambleas, si el concurso de otras dos decide de todo. De ello resulta una desigual y fraudulenta asociacion, en que les basta concertarse á dos de los asociados, para no dejar al tercero mas que un simulacro de poder. La nobleza y clero de Dinamarca habian tenido así á los comunes en un estado de casi absoluta nulidad; y por lo mismo una reunion de estos últimos y clero contrá la nobleza suprimió los estados, y trasladó el poder absoluto al monarca. Tambien la Sicilia tenia su parlamento, en que los dos órdenes superiores acordes entre sí siempre contra el estado llano, le habian reducido á una existencia meramente nominal.

Volviendo á las dos cámaras, si se preguntara qué bienes han resultado de la cámara

de los lores in Inglaterra, no seria fácil quizá el citar algunas malas leyes que ella haya impedido con su negativa; aun podrian citarse, por el contrario ótras buenas que la misma desechó: de lo que podria concluirse que esta cámara es mas perjudicial que útil. Pero esta conclusion no seria adecuada; porque al examinar los efectos de una institucion, es necesario tener en consideracion lo que ella obra, sin advertirse, con la simple facultad de impedir. Ni aun hace la tentativa de pedir, el que anticipadamente está seguro de una negativa; y nadie se empeña en una empresa sin alguna esperanza del acierto. Una constitucion se hace estable, á causa de que hay una potestad establecida para protegerla. Si no se tuviera prueba ninguna positiva del bien que la cámara de los pares hace, habria que atribuirle siempre, en parte, la moderacion de la de los comunes en el uso de su poder, el respeto con que ella mira los límites de su autoridad, muy poco determinados, y su constante sujecion á las reglas que se ha impuesto á sí misma.

Me ciño á hacer aquí una sencilla mencion de los beneficios indirectos que resultan de la cámara alta, tales como el realce que ella da en el concepto popular al gobierno, la mayor fuerza de las leyes cuando la nobleza misma ha concurrido á sancionarlas, la emulacion que la diversidad de clases propaga en los diferentes estados de la sociedad, la ventaja de presentar á la ambicion una carrera fija y precisa en que una legítima recompensa sobrepuja á cuanto pudieran prometerse de los triunfos de la demagogia; y la ventaja todavía mayor de contener dentro de ciertos límites á la nobleza, no hacerla hereditaria mas que en la rama primogénita, y enlazar su interes con el general por medio de una continua transfusion de estas familias nobles en el cuerpo de la nacion. No hay casa ducal ninguna en Inglaterra, que no tenga en su seno un partido mas adicto por interes á la libertad de los comunes que á las prerogativas de los pares: y este es el fundamento de la estabilidad. Cada uno, en aquel hermoso orden po-

lítico, teme mas perder lo que él posee, que aspira á aquello de que carece.



CAPITULO V.

Inconvenientes que han de evitarse.

LA táctica de las asambleas deliberantes, así como cualquiera otro ramo de la ciencia gubernativa, ha de referirse al mayor bien de la sociedad : y este el fin general. Pero su objeto particular estriba en obviar á los inconvenientes á que una asamblea política está espuesta en el ejercicio de sus funciones. Cada regla de esta táctica no tiene su razon justificativa mas que en *un mal que ha de impedirse*. Es necesario pues pasar del distinto conocimiento de los malos á la investigacion de los remedios.

Pueden colocarsè estos inconvenientes en los diez artículos siguientes :

1° Inaccion.

2° Decision inútil.

3° Indecision.

4° Dilaciones.

5° Contiendas.

6° Sorpresa ó precipitacion.

7° Fluctuacion en las providencias.

8° Falsedades.

9° Decisiones viciosas en la forma.

10° Decisiones viciosas en el fondo.

Esplanemos en pocas palabras estos diferentes artículos.

1° *Inaccion*. Esto supone que hay puntos que requieren una decision y no la reciben, porque la asamblea no se ocupa en nada. La falta de actividad puede provenir de muchas causas; por ejemplo, si no hay motivos suficientes para vencer la natural indolencia, si no hay previo arreglo para començar el órden del trabajo, y si la asamblea está sujeta á no deliberar sino sobre proposiciones presentadas por el poder ejecutivo. Tambien puede suceder que haya inaccion, como se vió frecuentemente en los antiguos Estados generales de Francia, á causa de haber preliminares sobre que no van acordes, cuestio-

nes de etiqueta ó precedencia, disputas de de prioridad sobre los objetos controvertibles, etc.

2° *Decision inútil.* Es un mal no solamente por el tiempo malogrado, sino tambien porque aumentándose la totalidad de las leyes con cualquiera decision inútil, se hace su conjunto mas obscuro, y difícil de retener y comprender.

3° *Indecision.* Por ello entiendo aquel estado de irresolucion en que se permanece con respecto á unas cuestiones sobre que convendria tomar una resolucion.

¿Es mala la propuesta providencia? la irresolucion no solamente es una pérdida de tiempo, sino que tambien deja subsistir en el público un estado de temor, el temor de que se abrace por último semejante providencia.

¿Se trata de una buena? se prolonga el mal que ella hubiera hecho cesar; y se retarda la satisfaccion del bien, miéntras subsiste la indecision.

4° *Dilaciones.* Puede confundirse este ar-

tículo con el precedente, pero se diferencian uno de otro á veces. Pueden quejarse con razon de indecision en unos casos en que no ha habido dilaciones, como si despues de una sola sesion acaban no haciendo nada; y quejarse con la misma de dilaciones en unos casos en que se ha llegado á una decision. La irresolucion corresponde en materias legislativas á una denegacion de justicia en el órden judicial; y las superfluas tardanzas en las deliberaciones corresponden á los inútiles plazos en la substanciacion judicial.

Al mismo articulo de las dilaciones pueden agregarse todas las diligencias vagas é inútiles, preliminares que no se dirigen á una decision, cuestiones mal sentadas ó presentadas con mal órden, conversaciones de presumido sabio, y entretenimientos de la palestra ó teatro.

5° *Sorpresas. Precipitaciones.* Las sorpresas consisten en atropellar una decision, sea aprovechándose de la ausencia de un gran número, ó sea no dando á la asamblea lugar y medios para instruirse. El mal de la precipi-

tacion estriba en el peligro de que ella encubra una sorpresa, ó dé sospechosos visos á una decision saludable por otra parte.

6° *Fluctuacion en las providencias.* Este inconveniente podria referirse al artículo de las dilaciones y tiempo malogrado, pero el mal que resulta de él es mucho mas grave. Las fluctuaciones se dirigen á disminuir la confianza en la sabiduria de la asamblea y en la duracion de lo que ella resuelve.

7° *Contiendas.* El tiempo malogrado es el menor mal aquí. Los enconos y personalidades en las asambleas políticas engendran disposiciones las mas contrarias á la indagacion de la verdad, y aun tienen muchísima tendencia á formar violentos partidos que pueden degenerar en guerras civiles: de ello nos presenta copiosos ejemplares la historia de Roma y Polonia. Es así que la guerra no es mas que un agregado de los mas destructivos actos, y los males de una guerra civil son á lo ménos los duplicados de una estrangera.

Pero los enconos de las asambleas políticas, ántes de llegar á tan fatal trance, substi-

tuyen los objetos en que ellas habrian de ocuparse con otros totalmente estraños. Mil incidentes, que todos los dias se renuevan, obligan á dejar abandonado lo principal. Cuantos toman parte en ello, están en un estado de agitacion y sufrimiento; y los engaña mas una excesiva desconfianza que lo que una suma credulidad haria. Las mas seguras resultas son una pérdida en el honor, una desgracia para una de las partes interesadas en la contienda, y para ámbas con frecuencia.

8° *Falsedades.* Comprendo con este título general todos los actos contrarios á la mas perfecta verdad en los procedimientos de una asamblea política. Ha de ser alma de ella la buena fe. No disputarán sobre esta máxima ni aun los que ménos la observan; pero cuanto mas se instruyan los hombres sobre los intereses públicos, tanto mas conocerán lo adecuada é importante que ella es.

9° *Decision viciosa por la estension.* Una viciosa estension es la que peca no en el fondo, sino en la forma, y la que no espresa entera

y claramente lo que parece que los legisladores tuvieron en su intencion. Peca ella *por exceso*, si contiene alguna cosa supérflua; y *por defecto*, si no dice quanto es necesario. Es *obscura*, si presenta una confusa mezcla de ideas; y *ambigua*, si ofrece dos ó muchos sentidos, de modo que diferentes personas hallen en ella opuestas decisiones (1).

1° *Decision viciosa en el fondo*. Decision contraria á lo que ella habia de ser para corresponder con el bien de la sociedad.

Todos los inconvenientes enumerados aquí arriba vienen á parar por lineas mas ó ménos directas en este

Cuando una asamblea da una decision indebida ó perjudicial, ha de suponerse que semejante decision representa falsamente su voto. Si efectivamente la asamblea está compuesta como debe estarlo, el voto suyo es el de conformar sus decisiones con la utilidad

(1) Remito á los lectores á lo que se ha dicho sobre el *estilo de las leyes*, en el tomo 1° de los *Tratados de legislacion*.

pública; y cuando se aparta de esto, es por una ú otras de las siguientes causas.

1° La ausencia. El voto general de la asamblea es el de la pluralidad del total número de sus miembros: pero cuantos mas miembros de estos no han estado presentes á su formacion, tanto mas dudoso es que el voto espresado como general lo sea efectivamente.

2° La falta de libertad. Si se ha ejercido alguna violencia con los votos, es posible que estos no vayan conformes con el interior de los que los dan.

3° La seduccion. Si se han empleado medios seductivos para dominar sobre la voluntad de los miembros, puede suceder que el voto que ellos dan no tenga conformidad ninguna con el de su conciencia.

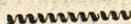
4° El error. Si no han tenido medios de informarse, ó les han presentado una falsa esposicion de las cosas, se halla engañado su entendimiento; y el voto que ellos han dado, no es el que hubieran dado á estar mejor informados.

Estos son pues los inconvenientes á que una asamblea política puede esponerse desde el principio de sus operaciones hasta sus últimos resultados; y el sistema de su policia se acercará tanto mas á la perfeccion, quanto mas propio sea él para impedirlos ó reducirlos á su menor término.

Cada artículo del reglamento tendrá el objeto de obviar á uno ú otro de estos inconvenientes, ó á muchos. Pero, además de los beneficios particulares que han de resultar de cada regla tomada separadamente, un buen sistema de táctica presentará uno general que depende del conjunto suyo. Quanto mas cercano esté de la perfeccion, tanto mas facilitará él á todos los cooperadores el ejercicio de su inteligencia, y la posesion de su libertad. Por este medio serán ellos quanto pueden ser, se prestarán recíprocos auxilios en vez de debilitarse y embarazarse con el número, podrán obrar sin confusion, y se adelantarán por un camino regular hácia un determinado fin.

Toda causa de desórden se convierte en pro-

vecho de un indebido influjo, y acarrea á la larga el despotismo ó anarquía, la tiranía ó demagogismo. ¿Son viciosas las formas? la asamblea se ve con trabas en su accion, siempre muy lenta ó rápida, tarda en los preliminares, y precipitada en las resultas. Aun es preciso que una parte de los miembros se sujete á existir en un estado de nulidad, y renuncie á la independenciam de sus opiniones. No hay desde entónces ya, hablando con propiedad, cuerpo político ninguno; y se preparan en secreto todas las resoluciones por un corto número de individuos, quienes pueden ser tanto mas peligrosos, quanto obrando en el nombre de una asamblea no tienen que temer ninguna responsabilidad.



CAPITULO VI.

Del presidente.

Un presidente—único,—permanente,—subordinado siempre á la asamblea,—que no