

defectuosos; y cuando la experiencia da á conocer los inconvenientes, se opone á las reformas el espíritu de rutina, é impide además el subir á las verdaderas causas del mal.



CAPITULO VII.

De la iniciativa de obligacion, y derecho de proponer comun á todos.

HA de haber en toda asamblea un individuo que de oficio esté encargado de la *iniciativa*, es decir, encargado de empezar las operaciones, y proponer medidas: porque si ningun miembro estuviera obligado en particular á tener un plan, podría suceder que no le hubiese, y se permanecería en la inacción.

No solamente hay necesidad de un proyecto en cada ocasion, sino tambien de una continuación y enlace de proyectos. No basta el proveer á la primera sesion, es preciso tambien proveer á toda la legislatura. Ha de haber un plan general que abrace todas las

competentes operaciones, que las disponga en el mejor orden, y las conduzca hácia su fin.

Esta iniciativa de obligacion ha de pertenecer naturalmente al que ha convocado la asamblea, y que conoce mejor las urgencias del estado. La distribucion general de las tareas es de la jurisdiccion del gobierno; los ministros proponen, y la asamblea delibera y resuelve.

Pero el derecho de iniciativa no ha de ser un privilegio esclusivo del poder ejecutivo; y cada miembro debe poseerle igualmente. Se funda esto en tres razones principales:

1º *El beneficio de convertir en provecho comun la inteligencia de toda la asamblea.* Hay tanta suerte en obtener el mejor parecer de los unos como de los otros. El limitar la facultad de proponer, es renunciar de cuanto podría esperarse de parte de los que son escluidos de ella; es establecer un monopolio perjudicial bajo todos los aspectos, sea porque él estingue la emulacion de los que están reducidos á un papel meramente negativo, sea porque puede retener en la inac-

cion los mayores talentos. Los sujetos mas inteligentes y capaces pueden verse esclavizados, en este régimen esclusivo, por los que les son inferiores en ingenio y ciencia.

2º *La facultad de reformar los abusos.* Si la facultad de proponer no perteneciera mas que al gobierno, podrian ser perpetuos los abusos que le son favorables: pues la asamblea careceria de todo medio directo para hacerlos cesar. Seria dar al gobierno la especie de negativa mas cómoda contra todas las resoluciones que pudieran desagradarle, una negativa sin estrépito ni debates (1).

3º *El peligro del derecho negativo, cuando existe solo.* La asamblea que por este ajuste se

(1) El parlamento de Escocia, en los tiempos antiguos, estaba sujeto en el orden de sus tareas á una comision nombrada por el rey. Unicamente *los lores de los artículos* tenian la iniciativa de todas las providencias. Preparaban ellos de antemano cuanto habia de presentarse á la asamblea, y tenian por consiguiente una absoluta negativa mucho mas poderosa que la que se hubiera verificado despues del debate. Véase Robertson, Historia de Escocia, lib. I, reinado de Jacobo V.

viera reducida al único poder de desechar, pudiera tener tentaciones de abusar de él, esto es, de desechar buenas providencias, sea por un afecto de soberbia para no parecer nula, y ejercer un acto de autoridad, sea para forzar la mano del gobierno, y atraerle á ceder un punto para conseguir otro; porque el derecho de negar puede convertirse en arma ofensiva, y hacerse de él un medio positivo de violencia. Así semejante sistema, en vez de producir la buena armonía, podria ciertamente no dirigirse mas que á la discordia, y hacer necesaria, de parte de la asamblea, una conducta artificiosa contra el poder ejecutivo.

Pero si la direccion de los negocios, dirán, ha de confiarse á los empleados del poder ejecutivo, y les toca á ellos el proponer las providencias que las urgencias del Estado exigen ¿ como puede concordarse esto con el deseo que todos los miembros tendrian de hacer proposiciones? porque este derecho, para ser eficaz, supone que la asamblea tiene la facultad de ocuparse en él. Pero, si ella

le toma por ocupacion suya, he aqui sujeto ya el plan ministerial á interrumpirse con proposiciones incoherentes, y aun enteramente trastornado. No hay curso regular ninguno, y puede resultar una general confusion en el gobierno.

No me es posible responder á esta objecion mas que suponiendo, por el lado de la asamblea, una disposicion habitual para dejar á los ministros el ejercicio ordinario del derecho de proponer. Conservará ella indistintamente á todos sus miembros esta prerogativa, pero en virtud de un convenio tácito acordará la prioridad á las proposiciones ministeriales.

Conviene advertir aqui la conducta del parlamento británico. Todos tienen clavada la vista sobre el ministro en el curso ordinario de las cosas; y sea que él presente un plan, ó sea que hable para sostenerle, es oido con un grado de atencion que es privativo de él. Hasta que el ministro llega, no se da principio á los negocios de gravedad en virtud de un consentimiento general, aunque tácito. Propone él todas las providencias

mayores; limitándose á impugnarlas sus adversarios. En breves palabras, el ministro es el director, primer motor, y principal personaje.

No le es propia de derecho sin embargo la mas leve preeminencia: no hay reglamento ninguno que afiance á sus mociones la preferencia sobre las de cualquiera otro, ni práctica ninguna que le dé la prioridad de la palabra. Esta disposicion no existe mas que en fuerza de la conveniencia y reflexion. Miétras que el ministro conserva la confianza de la pluralidad, está seguro de conservar este fuero de la iniciativa: si llega á perder semejante confianza, no puede permanecer ya en el ministerio; y se ve obligado á ceder su puesto á otro.

Me es indispensable censurar aqui un error popular en todos los sentidos de esta voz, tanto por la poca reflexion que él descubre, quanto por el número de los que le abrazan. Estriba semejante error en concluir, que una asamblea como la de los comunes está corrompida por el solo hecho de hallarse dirigida

en su ordinario curso por los ministros. Esta supuesta prueba de la corrupcion ó servidumbre de semejante cámara es, por el contrario, una real de su libertad y fuerza.

¿ Porqué dirige el ministro siempre al parlamento? nace de que á no poder dirigirle, no puede ser ya ministro; y la conservacion de su plaza depende de la duracion de su credito al lado del cuerpo legislativo. Supongan la mas heróica independencía en todos los miembros de la asamblea, y digan como bajo este aspecto pueden ir las cosas mejor que lo que van.

NOTA.

Sobre la presencia de los ministros en las asambleas.

M. Bentham no insistió sobre la necesidad de la *presencia* de los ministros en la asamblea legislativa, porque la supuso como una regla admitida y necesaria, con arreglo á la práctica inmutable del parlamento británico, en el que á nadie le ocurrió nunca el escluirlos.

Esta idea, realmente anárquica, prevale-

cia tanto en Francia á la época de los Estados generales, que los ministros que los habían convocado, no pensáron ni aun siquiera en tomar asiento en ellos. No usáron de la iniciativa sobre nada; abandonáron la asamblea á sí misma, sin plan ninguno, ni tarea preparada, permaneciendo afuera enteramente, como para sujetar la autoridad regia á no recibir mas que órdenes del vencedor. Era ya una abdicacion virtual.

Los hombres juiciosos, cuyo número era grande en esta asamblea, aunque no tenían la pluralidad, echáron de vérbrevemente los inconvenientes de esta falta de conexion entre el cuerpo legislativo y poder ejecutivo. Un diario que se publicaba bajo el nombre del conde de Mirabeau (aunque el conde no tenia parte ninguna en su composicion) desde el mes de septiembre 1787, espuso con la mayor claridad la necesidad de hacerles caminar de acuerdo, dando asiento y voz consultativa en la asamblea á los ministros. El citar este pasage, no es cosa estraña aquí. (*Correo de Provenza*, n.º 14.)

« En balde sostendria una estrecha y sus-

picaz politica, que la independencia del cuerpo legislativo padeceria con aquella reunion de que una inmediata nacion nos presenta ejemplo, y cuyos saludables efectos están probados por la esperiencia; y en balde la tenaz y presuntuosa ignorancia de varios hombres desecha toda induccion sacada de aquel pueblo, que nuestra esclavitud nos obligó á enviar por mucho tiempo, y que nuestra necesidad menosprecia hoy dia. Hasta que la constitucion haya pasado por la prueba del tiempo, los hombres prudentes se admirarán siempre, en aquella Inglaterra, de los efectos prácticos superiores á las sublimes teóricas de nuestros Utopianos; y no cesarán de juzgar que una directa y diaria correspondencia entre los ministros y cuerpo legislativo, cual se verifica en el parlamento británico, es no solamente justa y útil, sino tambien necesaria y exenta de inconveniente.

« Es *justa*. Los ministros son ciudadanos como los demas ciudadanos franceses; y si tienen el voto de las bailías, no puede con-

cebirse porque se les cerraria la puerta de la asamblea nacional.

« Es *útil*. Se ocupa el cuerpo legislativo en los mismos objetos que el poder ejecutivo; y toda la diferencia se reduce á que el uno *quiere* y el otro *obra*. No pueden esperarse de la legislatura resoluciones sabias, y acomodadas á las circunstancias, mientras que ella no tenga el auxilio de las luces que la esperiencia, hábito de los negocios, y conocimiento de las dificultades comunican de continuo al poder ejecutivo.

« Esta correspondencia parecerá *necesaria* mas particularmente, si se consideran la excesiva diversidad de objetos que hacen parte de la legislacion; el genio nacional; el impaciente ardor que nos consume para sentar nuestras ideas, y efectuar bajo el nombre de mejoras algunas mudanzas en la parte que nos es conocida, sin hacer mucho caso de las relaciones que ella puede tener con las que no conocemos; y la espantosa actividad que semejante disposicion recibirá de la formacion de esta asamblea, y renovacion bienal suya.

« No nos hacen impresion los *inconvenientes*. Espresenlos como se quiera, todos vienen á parar á estas dos palabras : influjo real, influjo ministerial. . . . Vanas fantasmas con que atemorizan á la gente pusilánime, pero que no deben disuadir de una necesaria providencia á los hombres razonables. Es de temer sin duda el influjo, tanto real como ministerial; pero únicamente cuando es indirecto, cuando obra en obscuridad, y va minando sordamente; y no cuando se presenta al descubierto en una asamblea en que cada uno habla con libertad, y controvierte; y en que el mas elocuente y diestro ministro puede hallarse con su superior, ó igual á lo ménos.

« La via de las comisiones, á que por necesidad ha recurrido la asamblea para corresponderse con los ministros, es viciosa indispensablemente. Fuera de que ella da al influjo ministerial un mayor campo, y armas á que nadie puede resistirse, se dirige tambien á dar largas á las mas sencillas disposiciones, y á las mas provisionales con frecuen-

cia. Esta via, por otra parte, no facilita mas que una imperfecta instruccion á la asamblea. ¿ Cuantas cosas hay que una comision no se atreverá nunca á preguntar al ministro, y que este no se atreveria á negar en una asamblea, aun á la reclamacion de un solo miembro? Ultimamente, estas comisiones no se nombran mas que para objetos particulares; y no hay momento en que no sea indispensable la presencia en la asamblea, sino de todos los ministros, de uno de ellos á lo ménos.

« Figurémonos una sesion en que los ministros se sentasen en su lugar como cualquiera otro diputado; en que dijeran sus pareceres, y dieran sus esplicaciones, y en que estos pareceres y esplicaciones se controvirtieran por y con ellos. ¿ No seria semejante sesion, al mismo tiempo mas útil para la asamblea, y fructuosa para la causa pública, que veinte sesiones á que no hubieran asistido los ministros, y en que la asamblea, por falta de los necesarios informes, hubiera podido cometer uno de aquellos errores que

dejan siempre desacreditada la legislacion á los ojos del pueblo?

«Figurémonos finalmente qué revolucion causaria en los espíritus aquel hábito, que los ministros contraerian de deponer su visiral ceño en la asamblea de la nacion, esponer allí no solamente sus máximas políticas, sino tambien su verdadero genio, y hasta sus faltas; y de abjurar últimamente de aquella etiqueta, y astutas reservas de que se formó todo el arte ministerial por tanto tiempo, para revestirse con las formas cándidas, francas, y leales de los Estados republicanos.»

No habiéndoseles dado asiento á los ministros en la asamblea, se viéron reducidos á un papel tan singular como peligroso. Recibiendo ellos decretos, y por mazos, para presentarlos á la sancion real, se viéron obligados á suspenderla en muchas circunstancias, y á enviar á la asamblea diversas memorias, notas, observaciones, y representaciones, en que ellos solicitaban varias esplicaciones y modificaciones en estos decre-

tos. En semejante competencia, era preciso que se viese comprometida la dignidad regia, ó que la asamblea nacional confesase su error. Pero un cuerpo legislativo se sujeta con dificultad á recibir lecciones; y con frecuencia recibian órden los ministros para comparecer en la barandilla, siendo reprendidos por haberse atrevido á desempeñar la primera obligacion de su cargo.

M. de Mirabeau hizo una formal mocion en 6 de noviembre de 1783 (*Correo de Provenza*, n.º 63), para dar un voto consultativo á los ministros, y requerir su presencia en la asamblea. Eran sus argumentos los mismos que acabamos de citar, añadiéndoles todas las insinuaciones oratorias que podian lisongear la soberbia de los que el trataba de convencer.

«¿Dirán que la asamblea nacional no tiene necesidad ninguna de que la informen los ministros? Pero ¿en donde se reunen desde luego los hechos que forman la esperiencia del gobierno? ¿No es en manos de los agentes del poder ejecutivo? ¿Puede decirse que

estos que ejecutan las leyes, no tienen nada que hacer observar á los que las proyectan y establecen? ¿No son los ejecutores de todas las transacciones relativas á la causa pública, no ménos las interiores que las esteriore, como un repertorio que un representante activo de la nacion ha de consultar de continuo? Y ¿en donde se hará esta consulta, con mayor beneficio para la nacion, mas que en presencia de la asamblea? Fuera de esta, no es ya el consultante mas que un individuo á quien el ministro puede responder lo que le guste, y aun no dar respuesta ninguna. ¿Se le preguntará por medio de un decreto de la asamblea? Pero nos esponemos entónce á dilaciones, términos, tergiversaciones, obscuras respuestas, y á la necesidad últimamente de multiplicar los decretos, choques, y descontentos, para obtener unas esplicaciones, que, no dándose con buena voluntad, permanecerán inciertas siempre. Se desvanecen todas estas dificultades con la presencia de los ministros. ¿Puede compararse un examen hecho en ausencia del ministro con

otro hecho á la vista de él, cuando se trate de dar cuenta de la percepcion é inversion de las rentas públicas? Si el ministro se halla ausente, cada cuestion que se tenga por necesario dirigirle, será objeto de un debate, miéntras que en la asamblea se dirige la cuestion al ministro inmediatamente por el miembro que la concibe. Si el ministro se turba en sus respuestas, es reprehensible, y no puede libertarse de tantas miradas clavadas en él; y el temor de esta formidable pesquisa impide mucho mejor las malversaciones, que todas las precauciones con que pudieran cercar á un ministro que no tiene que responder nunca en la asamblea. ¿En donde podrán luchar los ministros con menor acerto contra la libertad del pueblo? ¿En donde se descubrirán mas nerviosamente las preocupaciones, errores, y ambicion de ellos? ¿En donde contribuirán mejor por sí mismos á la estabilidad de los decretos, y se obligarán con mayor solemnidad á la ejecucion suya? ¿No es en la asamblea nacional?»

Las objeciones se tomaron todas en el temor del influjo ministerial. Hubiera dicho uno que aquellos hombres que acababan de hacer una revolución, iban todos á volverse humildes y trémulos, si tenian que hablar en presencia de un ministro del rey. M. de Noailles hizo una jocosa pintura del parlamento británico, en que representó al primer ministro, en medio de la cuadrilla que él ha enganchado, distribuyendo las funciones, señalando los puestos, mandando hablar ó callar, indicando con los ojos quien ha de recibir premio, quien castigo, y dirigiendo á su antojo todas las evoluciones de su interesada banda.

Uno de los mas distinguidos miembros, M. de Clermont-Tonnerre, hizo el último esfuerzo para sostener la mocion del conde de Mirabeau. « Oponen á la admision de los ministros el nombre de *libertad*: pero no es menester mirar el poder ejecutivo como el enemigo de la libertad nacional. No veo sino beneficios en admitir á los ministros en la asamblea con voto consultativo (porque el deliberativo pertenece únicamente á los que le

tienen de sus delegantes). Hemos gemido por mucho tiempo bajo unos ineptos ministros, que son el mas vergonzoso azote para una nacion: pero llamados unos ministros ineptos á sostener la prueba y esplendor de las deliberaciones públicas, quedarán echados á los cuatro dias. Sus palacios son los asilos de su ignorancia; tienen mil medios allí para engañar y libertarse de las miradas de los ciudadanos; los rodean diversos aduladores, oficinistas, y ahijados, que se tienen por honrados con una ojeada: pero en medio de la asamblea nacional, verán á hombres; se verán precisados á saber y hacer por si mismos el oficio suyo de ministros; si poseen talentos y virtudes no son de temer; y si tienen talentos y vicios, les quitarán aquí la mascarilla otros talentos iguales. En cuanto á las cabalas, influjo, y secretos tratados, todo este tráfico es peligroso en la asamblea, pero no en el silencio del gabinete; el mas funesto mal es aquel que no vemos; y la presencia de los ministros, bien léjos de aumentar este peligro, le disminuye. »

Un diputado breton hizo una mocion diametralmente contraria; y no contento de que se hubiese desechado la de M. de Mirabeau, solicitó que ningun miembro de la asamblea pudiese ejercer un ministerio durante aquella legislatura. Habia corrido la voz de que el rey daba entrada en su consejo á M. de Mirabeau; y la cuestion, que era de política en los principios, se convirtió en meramente personal. Puede verse, en el *Correo de Provenza*, la respuesta que el diputado de Aix hizo al de Bretaña. Es un modelo de talento, razon, y sarcasmo; pero estaban inflamadas las pasiones, y se declaró la esclusion.

Me he tomado la libertad de hacer esta larga digresion, á causa de que me ha parecido necesario el esponer con la mayor claridad la falta esencial de la asamblea nacional, y de la constitucion que ella dió al pueblo frances, el defecto de concierto entre el poder ejecutivo y el legislativo. No puede insistirse lo suficiente sobre la necesidad de colocar la iniciativa habitual de las operacio-

nes en manos del ministerio; y los que no comprenden esta necesidad, no entienden nada en la verdadera táctica de una asamblea política, y son operarios de anarquía únicamente.

CAPITULO VIII.

De los diversos actos que forman un decreto.

Los que no tienden mas que superficialmente la vista sobre una asamblea política, pueden pensar que no hay cosa ninguna mas sencilla que una *proposicion*, *debate*, y *decreto*. ¿Es esto el objeto de una ciencia ó arte? Los negocios comunes de la vida nos ponen todos en la necesidad de proponer, deliberar, y decidir; y apénas hay nociones mas familiares que estas.

Sí; estas operaciones son fáciles de concebir, pero tambien difíciles de describir. Succede con los actos intelectuales lo que con los movimientos corporales: el mover un

brazo, es negocio de un instante; pero ¿cuanta ciencia anatómica no es necesaria para explicar este movimiento, y describir los músculos que le efectuan?

Sigamos la formación de un *decreto*. La obra que le sirve de basa, es un proyecto propuesto por un individuo. Cuando este le presenta á la asamblea segun las formalidades de uso, hace lo que se llama una *proposición*.

Estando hecha la *proposición originaria*, cuantas se refieren á ella, no pueden tener mas que uno ú otro de estos dos objetos: *enmiendarla ó suprimirla*.

De esto dos especies de proposiciones secundarias.

Proposiciones *emendatorias*.

Proposiciones *supresivas*.

Los que proponen modificar la *proposición originaria*, miran estas modificaciones como unas *enmiendas*, es decir, como mejoras ó correcciones.

Por *proposiciones supresivas*, entiendo cuantas se dirigen directa ó indirectamente

á hacer desechar la *originaria*, como sollicitar la prioridad en favor de cualquiera otra, ó proponer una *suspension* por tiempo indeterminado, etc.

No hay sino tres actos absolutamente necesarios para formar un *decreto*: 1º Hacer una *proposición*; 2º votar; 3º declarar el resultado de los votos.

Pero ántes de llegar á la *conclusion*, hay en el curso ordinario de las cosas muchos grados, ó actos intermedios por los que es menester pasar.

Aquí están en el orden cronológico:

- 1º Promulgar de antemano las *proposiciones*, proyectos de ley, y *enmiendas*;
- 2º Hacer la *proposición* que espone el proyecto;
- 3º Ocasionalmente, ordenar su *impresion* y *publicacion*;
- 4º Auxiliar la *proposición*;
- 5º *Deliberar*;
- 6º Sentar la *cuestion*;
- 7º Votar *sumariamente*;

8° Declarar el resultado de la votacion sumaria;

9° Dividir la asamblea, es decir, pedir la votacion distinta;

10° Recoger los votos regularmente;

11° Declarar el resultado;

12° Registrar todos estos actos (1).

(1) *Decreto, acuerdo, resolucion.* Se usan estas tres voces á menudo como sinónimas, para designar el acto definitivo de la asamblea; y presentan un mismo sentido intelectual, pero se derivan de diferentes tipos fisicos.

Cuando se dice *acuerdo*, se han pintado las ideas flotantes, ú ocurriendo sucesivamente en el ánimo, el cual escoge una, y se detiene en ella. *Decreto* presenta con escasa diferencia la misma idea; se han visto y considerado diversos objetos, discernido el que se tiene por mejor, y fijádose en él.

Cuando se dice una *resolucion*, se representa una cuestion como un nuedo que hay que desatar.

Esto es un ejemplo del modo con que podrian explicarse los términos fundamentales de una ciencia por medio de la etimología. Se sube al arquetipo, primer tipo fisico, é imágen que sirvió de modelo para poner nombres á las cosas intelectuales. Seria

CAPITULO IX.

Promulgacion de las proposiciones, proyectos de ley, enmiendas. Orden del trabajo.

Es necesario que la asamblea tenga de antemano una lista de sus ocupaciones, para

esta tarea muy acomodada para hacer parte de la composicion de un diccionario.

Los Franceses usan con mucha frecuencia de la palabra *deliberacion*, como sinónima de *decreto*. He una prueba de ello en la acta constitucional del año de 1795. *Cada consejo podrá formarse en comision general y secreta, pero únicamente para ventilar y no para deliberar.* Es una contradiccion gramatical. El que delibera, está indeciso; miéntras que continúa la deliberacion, no hay resolucion ninguna tomada, acto comun, ni acuerdo ninguno hecho: el tipo de *deliberacion* es *librarse*, tener en equilibrio.

Enmienda se deriva del latin *menda*, falta. Enmendar, es quitar una falta.

Mocion es un término genérico para espresar todas las proposiciones sometidas á la asamblea. Esta voz inglesa de origen se habia admitido en Francia; pero los recuerdos revolucionarios la han hecho odiosa y desusada. La habia empleado yo en la primera edi-