

CAPITULO XXVI.

De las comisiones.

CUANTO mas numerosa es una asamblea, tanto ménos idonea es para ciertas tareas. Dividiéndose ella en comisiones, se multiplica, y resuelve en muchas partes, cada una de las cuales es mas acomodada para conseguir un cierto fin que no lo seria un cuerpo entero.

Cada comision puede ocuparse en un ne-

Confucio es mas aplicable en materias legislativas que en cualquiera otra.

Y ¿qué hacer, si los *indecisos* formaran el mayor número? ¿No tendria la indecision en este caso una fuerza negativa?

El voto por *indciso* seria admisible en una comision general, para juzgar mejor si la deliberacion ha de suspenderse ó continuarse; pero no es necesario, porque la proposicion de suspension hace las veces de ello. Cuantos están todavia *indecisos*, no pueden dejar de apoyarla, á fin de proporcionarse lugar para adquirir nuevas luces.

gocio diferente, se distribuyen las tareas, cuyo curso es acelerado; y puede ponerse en todas las menudencias de un nuevo proyecto un grado de atencion que seria incompatible con una numerosa asamblea. Es necesaria absolutamente esta formacion de comisiones para juntar documentos, y entregarse á unas indagaciones preparatorias, que requieren que se oiga un sinnúmero de individuos para comprobar cuentas, etc., etc.

Allí puede perfeccionarse á menudo la estension de una ley, especie de ocupacion que se desempeña malísimamente por una crecida asamblea, y que ocasiona una pérdida infinita de tiempo.

Con respecto á las grandes providencias legislativas, están ámbas cámaras mismas del parlamento en la práctica de convertirse en comision general, para ventilarlas bajo una mas libre forma que en el acostumbrado debate. He aquí los puntos de diferencia de ámbos métodos.

En la cámara.

1. La mocion ó bil se considera *in globo*.

2. Un miembro no puede hablar mas que una vez, excepto para explicar.

3. La asamblea es presidida por su gefe ordinario.

4. Toda mocion ha de ser apoyada.

5. Quando se *dividen*, queda una de las partes en la sala, pasando la otra á la antesala.

6. La cuestion previa puede dejar á un lado la mocion.

En la comision general.

1. La mocion ó bil se considera articulo por articulo *sigillatim*.

2. Sobre cada articulo, cada miembro puede hablar tantas cuantas veces quiera.

3. Se ocupa el sitial por un presidente temporal *ad hoc*.

4. Una mocion no tiene necesidad de ser apoyada.

5. La division se hace por las dos partes pasando de uno á otro lado de la cámara.

6. No se admite la cuestion previa.

De todas estas distinciones, las unas me parecen utilísimas, y las otras enteramente arbitrarias.

1º Es muy conveniente que los proyectos de ley, y las proposiciones compuestas de

una serie de articulos, sufran dos diferentes discusiones: al principio *in globo*, y articulo por articulo despues. No vuelvo mas sobre este punto, que se trató en el capítulo de los tres debates (cap. XVII.)

2º Es muy conveniente que en los negocios graves haya dos formas de debate; el estricto, en que todos los miembros pueden hablar, pero por una sola vez; y el libre, en que reina la libertad de la réplica.

3º En cuanto á la mudanza de presidente, se han mostrado en otra parte los inconvenientes de dar al gefe de la asamblea el derecho de asociarse á la discusion. Es un juez, y no conviene esponer á este juez al peligro de penetrarse de los afectos de un partido, ó manifestarlos.

¿Han de nombrarse las comisiones para la legislatura entera, ó para cada ocasion? Esto ha de depender de los objetos y circunstancias. Para las materias de hacienda, comercio, y economia politica, se hallarán en una comision permanente mas consecuencia, experiencia, y especiales luces.

Las comisiones ocasionales tienen la ventaja de poder formarse de miembros, que, á causa de un particular estudio del objeto de que se trata, pueden considerarse como unos *peritos*. Como no están encargados mas que de una tarea única, se dedicarán á ella con mayor solicitud y emulacion para justificar la confianza de la asamblea.

La gran dificultad estriba en el modo de nombrar las comisiones. Seria el mejor quizá comenzar por una indicacion libre. Cada miembro, á su antojo, podria designar á un individuo, que seria candidato; y con arreglo á esta lista, se haria el nombramiento á la pluralidad de votos.

Pero, cualquiera que sea el mérito de estas comisiones, no conviene que la asamblea descansa sobre ellas hasta el grado de dispensarse de uno ú otro de los *tres debates*: pues correria peligro de transferir insensiblemente la potestad de todos á un corto número de individuos, espuestos naturalmente á varios influjos ocultos.

CAPITULO XXVII.

De la facultad de ausentarse.

Doy principio con dos proposiciones: la una que la ausencia, ó por mejor decir, la *ausentacion* de los miembros, es un mal en toda asamblea legislativa; y la otra, que este mal es de suficiente gravedad para justificar una ley coercitiva.

Los inconvenientes pueden dividirse en seis artículos:

- 1º Facilidad de prevaricacion.
 - 2º Ocasion de negligencia.
 - 3º Admision de individuos ménos idóneos.
 - 4º Inaccion de la asamblea, cuando no se halla en ella el número de individuos que es de requisito para la validez de sus actas.
 - 5º Peligro de sorpresas.
 - 6º Disminucion del influjo popular de la asamblea.
- 1º *Facilidad de prevaricacion*. Es mas que facilidad, es una entera seguridad, no para

una completa sino media prevaricacion. Supóngase una tan mala providencia, que un diputado, si estuviera presente, no pudiese, con honor, ménos de votar *contra*. Si él teme ofender á un protector, á un ministro, ó amigo, toma el partido de ausentarse; y ha faltado á su obligacion, sin que su fama quede espuesta.

Produce cada votante con su voto dos efectos iguales y distintos; priva de un voto á un partido, y da uno á otro. El ausente no produce mas que un efecto de estos; pero es siempre la mitad del mal.

2º *Negligencia*. El que está precisado á votar sobre todas las cuestiones, se inclina naturalmente á poner un cierto grado de atencion en ellas, y formarse un parecer, sopena de caer en una nulidad absoluta; pero no existe este motivo honroso, quando hay libertad para ausentarse; pues abandonamos la votacion primero que esponernos; nos entregamos á la dolencia; y quanto mas negligentes somos en los negocios, ménos habilitados estamos para ocuparnos en ellos

3º *Admision de individuos ménos idóneos.*

Desde que un destino proporciona estimacion y autoridad sin sujetar á incomodidad ninguna, le solicitan con empeño, compran, y negocian cuantos hombres no tienen voluntad ni capacidad para hacerse útiles en él.

Semejantes plazas serán con frecuencia los gages de la fortuna y dignidad; pero si fuera necesario desempeñar perennemente las funciones suyas, no resistirian estos motivillos de vanidad contra la sujecion del trabajo. No veriamos ya entre los candidatos mas que á los que hallan algun atractivo particular en las funciones públicas; y aunque la inclinacion hácia un empleo no prueba talento ninguno, no hay mejor prenda de la aptitud para el trabajo que el gusto que le acompaña.

4º *Inaccion por falta del requerido número.*

Este mal depende del precedente. Desde que los puestos públicos estén ocupados por sujetos que no gustan sino de las condecoraciones de ellos, se darán por exentados de los negocios corrientes á lo ménos. Será necesario llegar al espediente de fijar una *quota* para

formar una asamblea, y aun semejante espedito ocasionará dias de inaccion.

5º *Peligro de sorpresas.* Ha de mirarse como sorpresa toda proposicion cuyo buen éxito ha resultado de la ausencia, y que la hubiera desechado la asamblea completa.

6º *Disminucion de influjo.* La opinion pública en un gobierno representativo, se halla dispuesta naturalmente á conformarse con el voto de la asamblea, y no desea mas que conocerle. Pero ¿ se hubiera conformado el voto de la asamblea entera con aquel de la parte de que la decision emana? Esto se hace mas problemático, á proporcion que semejante parte se aleja de la totalidad. ¿ Es mayor la parte ausente que la presente, no sabe el público ya á que atenerse; y en todo caso, la asamblea incompleta tendrá ménos influjo que la completa.

Medios preventivos.

Me ciño aquí á la idea general. El primero de estos medios consiste en exigir de cada miembro, al principio de cada trimes-

tre, un depósito que contenga tantas veces (50 lib.) como dias de sesion puede haber en este trimestre. Se le devolverá este depósito al fin del término, descontándose (50 lib.) por cada dia de ausencia.

Si los diputados tienen un situado, se pondrá este en depósito, para que sufra la misma retencion y del mismo modo.

Esta retencion se verificará siempre sin excepcion ninguna, aun en los casos de motivarse la ausencia con las mas legítimas excusas.

Tendrán desde luego por singular este medio, es decir, por nuevo; pero no hay en ello una objecion, si él es particularmente eficaz; y pertenece á aquella clase de leyes que se *ejecutan por sí mismas* (1). Establézcase una multa en vez de esta retencion: en cuyo caso, son necesarios un acusador, un espedito, y un juicio. La deduccion, por el contrario, no está sujeta á ninguna incertidumbre; se efectúa con arreglo á un sim-

(1) Véase Teoria de las penas y premios, tomo 2, cap. IV.

ple cálculo no tiene el carácter de una ley penal.

Los emolumentos sirven de premio á un servicio ¿puede uno quejarse que les agreguen la condicion de un servicio hecho?

Si el empleo es de tal naturaleza que puede aceptarse sin situado, la suerte de perder una parte del depósito ha de mirarse como premio de la plaza.

El exceptuar algunos casos, seria desfigurar este medio; porque su esencia consiste en la inflexibilidad. Admitanse las excusas; y se admitirán la mala fe y el favor; la repugnancia para recibir las es un desaire; y se substituye con la economía penal la remuneratoria. Pero en caso de enfermedad ¿será preciso añadir á una desgracia natural otra facticia? sí, para una tan importante ocasion. ¿No están espuestos á iguales pérdidas los profesores, y artesanos? A costa de este único inconveniente, se destierran innumerables contravenciones; y se afianza el servicio público, que no podria afianzarse con un medio mas fácil y suave.

Aun este espediente no bastaria. Es necesario añadirle una pena coercitiva; porque es indispensable siempre llegar hasta este punto para dar vigor á las leyes. Propongo únicamente un dia de arresto para cada infraccion, en el bien entendido que se admiten las legítimas excusas de ausencia para la exencion de esta pena.

Esto es necesario para alcanzar una clase de hombres en quienes no influiria mas que inciertamente la pérdida del depósito.

¿No veríamos á varios ricos hacer vanidad de semejante sacrificio? ¿No estarian dispuestos á obtener á titulo oneroso un distinguido puesto? ¿No se verian declaradamente quebrantadas las obligaciones, y aneja una especie de gloria á esta infraccion misma? Quizá se formarían dos clases en la asamblea, los que fueran pagados por sus funciones, y los que pagaran para no desempeñarlas; y como la opulencia sirve de ordinario modelo, podria resultar de ello una especie de envilecimiento para la clase útil y laboriosa.

Es necesaria pues una pena que sea tal para todos, muy ligera, pero inevitable. Es verdad que se admitirán las disculpas; pero no es cosa natural, que para evitar uno el disgusto de un día de arresto, esponga con una mentira su honor.

Se fortificarán de nuevo estos medios con un registro, en que se especifiquen todos los casos de ausencia. En ellos se sentarán los nombres, fecha del día de la ausencia, alegadas excusas, ó dias pasados en el arresto. Se imprimirá esta apuntacion al fin de cada legislatura.

Ha de desterrarse el derecho de acordar licencias; porque este derecho convertiria muy brevemente en una fútil formalidad la solicitud de ellas.

Si hubiera existido este reglamento en el senado de Roma, no contendrian las epístolas de Ciceron tan amargas quejas contra aquellos senadores, que le dejaban luchar casi solo contra la corrupcion y manejos, para entregarse á sus recreos con un voluptuoso reposo, ó mas bien para evitar el es-

ponerse, y prevaricar sin riesgo ninguno.

Para saber hasta qué punto puede llegar el abuso de la ausencia, es preciso contemplar lo que pasa en Inglaterra.

En la cámara de los comunes, de seiscientos cincuenta y ocho miembros, se exige la presencia de cuarenta, y no se halla este número á menudo. Los anales presentan pocos ejemplares de una sesion en que no haya faltado una quinta parte del número completo. ¡Júzguese por esto sobre el curso ordinario.

Los dos tercios de esta asamblea se componen de sugetos, para quienes las funciones parlamentarias son un objeto secundario únicamente. Pónganse á un lado los hombres con empleo y los gefes de la oposicion que tratan de sucederles, y quedan letrados, negociantes, y hombres de mundo, que, á no tener un interes particular en la cuestion, van á la cámara como á un espectáculo público, para variar sus diversiones. Estos componen en general aquella clase sobre cuyos votos disputan ámbos partidos, y á la cual dirigen sus defensas.

¿Será necesario achacarlo esto á los individuos? No, porque los hombres, tanto bajo este como bajo los demas aspectos, son lo que las leyes los hacen.

Las existentes para impedir este abuso, son muy acomodadas para ser ineficaces. En los antiguos tiempos, se establecieron varias multas, cinco libras esterlinas, despues diez, cuarenta posteriormente, etc. Pasó ya este modo; y no queda mas que la prision en casa del portero de la cámara (lo cual ocasiona crecidisimos derechos de carcelage á titulo de salario). Pero aun de esta pena no existe ya casi mas que la amenaza. No debe verificarse esta sino en el caso de un llamamiento especial (*a call of the house*), como si una constante obligacion no hubiera de desempeñarse mas que en determinadas épocas y basta una excusa fundada ó frívola, vaga ó articulada, para exentarse uno en el caso de un llamamiento especial. ¿Puede ser rigido un tribunal, cuando todos los jueces tienen interes en la contravencion? ¿ni podemos esperar que un cuerpo político esta-

blezca eficaces leyes para desterrar un abuso en el que va bien á todos?

Es necesario decir sin embargo que esta habitual negligencia, que hubiera perdido á toda otra asamblea, tiene algunos paliativos particulares del régimen parlamentario.

La division en dos partidos los ha obligado insensiblemente á dejarse representar por una cierta porcion de ellos; y cada porcion es como el todo. En las cuestiones importantes, esto es, tales con respecto al partido, dan la señal los gefes, y se va en suficiente número.

Hay poco peligro de sorpresa, porque las principales mociones se dan á conocer de antemano, y que todas las providencias ministeriales pasan por muchas deliberaciones, y en dias diferentes.

Si la decision tomada por el corto número es contraria al voto de la pluralidad, se reunen muy numerosamente en el siguiente dia, y se deroga la obra de la víspera.



CAPITULO XXVIII.

De la fijacion del número necesario para formar una asamblea.

A establecerse unos buenos estatutos contra la ausencia, no habria necesidad de recurrir á este medio.

El principal uso suyo es contribuir indirectamente á forzar la comparecencia. Si falta el número fijo; se atrasan los negocios, se empieza á pensar en la opinion pública, y á temer un escándalo. Los que dirigen, se ven precisados á tomarse varias molestias para obtener el competente número; y se hacen excusables los medios rigurosos, si la negligencia es estremada.

Esta fijacion del número es el último expediente al que habria de recurrirse con esta mira; porque ¿qué otra cosa es la suspension de los negocios mas que una pena impuesta á los comitentes, cuando hay culpa en los mandatarios?

Parece desde luego cosa bien singular que

el poder de toda la asamblea se transfiera así á una tan corta porcion. Esto nace de que hecha abstraccion de un plan de sorpresa, no hay que temer mas de una fraccion de la asamblea que del número total. Si se prescinde de las diferencias individuales de talento, cual es el todo, tal es cada parte suya. Si el todo carece de la voluntad de prevaricar, no hay razon para atribuir semejante voluntad á ninguna porcion de él. Por otra parte la responsabilidad, con respecto al público, es la misma siempre.

Podria temerse que entre dos partidos formados, el que se hallase superior en fuerza algun dia, abusara de ello para dar algun decreto contrario al voto de la pluralidad. Pero no llega muy adelante semejante riesgo; porque la mayoría anularia en el siguiente dia lo decretado en la víspera; y el triunfo usurpado por el mas débil partido se convertiria en una vergonzosa derrota.

El beneficio general, en caso de ausencia, redunda todo entero en favor del poder ejecutivo. Este anda siempre activo; y posee

muy particulares medios de influjo, para asegurar la continua asistencia de sus partidarios.



CAPITULO XXIX.

Fijar la hora de las sesiones.

Es necesario ciertamente fijar la hora en que comienza la sesion.

Però ¿ conviene tener una hora fija para terminar una sesion, aun en medio de un debate? Digo una hora fija, ó poco mas ó ménos; porque ha de admitirse que se deje acabar un discurso comenzado.

Este reglamento me parece sumamente conveniente, y de mayor importancia que se cree á la primera vista.

Considerando las conveniencias personales, esta fijacion de la hora, útil á todos, es necesaria á los valetudinarios, y ancianos, y no ha de abandonarse un inconveniente, que puede alejar del servicio nacional á unas personas débiles y delicadas.

Però la principal razon es que no hay otro medio para afianzar á cada materia un grado de discusion proporcionado con su importancia. Si la duracion del debate es ilimitada, la impaciencia de los que se reconocen mas fuertes, los inclina á prolongar la sesion mas allá del término en que pueden ejercitarse las facultades del espíritu humano sin estenuarse: y la conclusion es frecuentemente precipitada, aun quando no fuera mas que por aquel afecto de inquietud que resulta del cansancio ó fastidio.

La regla seria mas particularmente útil en aquellas circunstancias, en que se hallan mas avivados los partidos, y en que aspirando cada uno de ellos á la decisión, estaria mas propenso á exceder del tiempo ordinario: interrumpiendo ella el debate, favorece á la reflexion, disminuye el ascendiente de la elocuencia, y graba un carácter de moderacion y magestad en lo resuelto.

1º Pero resultarán, dicen, dilaciones de ello. Los que temen hallarse en la memoria, alargarán los debates, con la esperanza de

que un día ganado puede proporcionarles alguna superioridad.

Creo que es poco probable un plan sistemático de dilacion, fundado en este medio. El partido que quisiera hablar para consumir el tiempo, se haria sumo perjuicio á si mismo. El hablar uno para no decir nada en una asamblea cuyos murmullos está oyendo, y en presencia de un público que le juzga, es un papel que exige un grado superior de descaro; y sin embargo, seria preciso suponer un sinnúmero de hombres que entrasen en esta vergonzosa conjuracion para hacerla triunfar.

2º Dirán quizá ademas, que es abrir la puerta á las maquinaciones, á aquellas especialmente que consisten en solicitudes personales con los miembros en el intervalos de las dos sesiones.

Pero esta objecion se reduce á nada. No hay mas facilidad en solicitar despues del primer debate, que la habia ántes de él; y aun la hay ménos; porque los que han manifestado su modo de pensar, temerian ha-

cerse sospechosos con una tan repentina mudanza de opinion.

Si esta objecion fuera sólida, acabaria concluyendo que ha de reinar lo repentino en las asambleas; que no debe saberse de antemano el objeto de las deliberaciones; y que últimamente, el único medio de afianzar su integridad, consiste en cogerlas desprevénidas siempre, y cortarles toda comunicacion exterior.

Practica inglesa.

Hay una determinada hora para comenzar las sesiones; pero ninguna para concluir las. Por lo mismo cuantos debates estimulan algun interes, duran á veces doce, quince, y aun mas horas.

Resultan muchos inconvenientes de esto, pero ningun peligro, con respecto á los *projectos de leyes* á lo ménos, porque los reglamentos afianzan varios plazos. Cada bil ha de pasar tres veces en la cámara, ademas de la discusion en la comision general. Luego

hay dos suspensiones necesarias, y puede haberlas en mayor número (1).

No comienzan las sesiones hasta las cuatro y aun mas tarde. Los ministros están ocupados en las oficinas por la mañana, los jueces y abogados en los tribunales de justicia; y distraen á infinitos negociantes los negocios. Las diferentes comisiones de la cámara atraen hácia sí á muchas personas; y este servicio no puede hacerse sino de día en una populosa ciudad.

Estas conveniencias han sido la causa de preferirse las sesiones de la tarde, á pesar del inconveniente de prolongar algunos debates bien adelante en la noche, ocasionar precipitación á menudo con la impaciencia, quebrantar la salud de las personas delicadas,

(1) El senado romano no podia comenzar ningun negocio ántes de salir el sol, ni concluirle despues de ponerse; era una precaucion contra las sorpresas; pero es preferible el método ingles.

Demóstenes hizo pasar un decreto por sorpresa, despues que el partido contrario del suyo hubo salido, creyendo finalizada la sesion. No hubiera ocurrido este caso en el senado británico.

y esponer este servicio nacional á la formidable concurrencia de todas las disipaciones de una grande ciudad. Si quisieran restablecer el antiguo uso de reunirse por la mañana, mudarian necesariamente con esta sola diferencia la composicion de la cámara de los comunes.



CAPITULO XXX.

Eleccion de oradores.

Voy á indicar un medio de reducir el número de los oradores en una asamblea muy numerosa para dejar á todos el derecho de deliberar.

Esto no puede cuadrar mas que con las constituciones democráticas, porque con una buena táctica, seiscientas personas á lo ménos pueden ejercer el derecho de la palabra, sin tener necesidad de limitarse á un cierto número.

El medio mas sencillo seria elegir desde luego á veinte y cuatro oradores en propiedad; 2º Sortear otras cien personas, para

equilibrar todos los partidos; 3. Dar licencia á cada uno de estos para renunciar de su derecho en favor de otro miembro de la asamblea, á eleccion suya. El que no se reconociera con el don ó inclinacion de la palabra, cedería gustoso su puesto á un sugeto de su partido mas idóneo para desempeñarle. Pero sería necesario en todo caso reservar á todos los miembros el derecho de hacer una proposicion, esto es, una principal, y esplanarla.



CAPITULO XXXI.

Del modo de colocar á los miembros, y de una tribuna para los oradores.

No ha de haber lugar ninguno predeterminado en una numerosa asamblea deliberante; y cada uno debe tomar el suyo á su eleccion, y según el orden de su llegada.

Este libre arreglo es preferible á todo determinado orden por muchas razones; y desde

luego, porque él se dirige á producir un debate de una mejor especie.

Los miembros del mismo partido han de tener la facilidad de concertar sus operaciones, y repartir sus papeles. Sin este concierto, no se colocarán jamas los argumentos en el mas competente orden, ni se presentarán con la mas provechosa claridad. Unicamente por medio de la continua correspondencia de los miembros entre sí, puede impedirse una infinidad de digresiones, contradicciones, repeticiones, inconsecuencias, y otros incidentes, que tienen comunmente tendencia á romper aquella unidad de plan necesaria para conducir los negocios á un éxito. Los intereses de partido son los mismos que los del público en esta materia. Es necesario para el bien general que cada partido pueda defender su causa con toda fuerza, y utilizarse de todos sus medios, supuesto que la verdad sola va á ganarlo todo en este curso.

Varios consejos celebrados ántes de la asamblea no pueden suplir á estos instan-