



CAPÍTULO 4

DIVISIÓN DEL CUERPO LEJISLATIVO EN DOS ASAMBLEAS

¿**Conviene** que haya dos asambleas cuya conformidad sea necesaria para la eficacia de un decreto?

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

Parece que la división del cuerpo legislativo está sujeta á los inconvenientes que siguen:

1.º Sería con frecuencia un medio de dar á la minoría el efecto de la mayoría. La unanimidad misma de una de ambas asambleas saldría mal contra una pluralidad de un solo voto en la otra asamblea.

2.º Esta división es propia para favorecer dos intenciones diferentes, según la calidad de los miembros así distribuidos. ¿Se trata de órdenes, nobleza y estado llano por ejemplo? El resultado es favorecer una preponderancia indebida, y oponer los intereses de una clase particular á los de la nación misma. ¿Se trata de dos asambleas sin distinción rival? El resultado es fomentar la corrupción. 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 hubiera tenido en un estado de reunion. No se presentan las mismas razones con igual fuerza en ambas cámaras; los argumentos que hayan arrastrado 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 produce por necesidad inútiles dilaciones. Dos asambleas no pueden ocuparse al mismo tiempo en un mismo negocio, á lo menos en cuantos casos haya documentos orijinales que presentar, y testigos que oir.

No pueden existir semejantes asambleas sin tener pretensiones opuestas. Hay cuestiones de competencia que acarrear negociaciones y con frecuencia rompimientos. Las contiendas de autoridad ó de prerrogativas, ademas del propio inconveniente suyo, suministrarán á menudo medios para sumerjirlas en la inmovilidad. Vióse esto constantemente en los antiguos estados jenerales de Francia: la córte mantenía la desunion entre las dos clases, hacia resistencia la una por medio de la otra, y hallaba siempre en la discordia un motivo plausible para hacerlas retirar.

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

Todo conspira á formar una division de esta naturaleza. Dos asambleas independientes no pueden existir

(1) Este inconveniente no es de tanto bulto, si las deliberaciones son públicas y sucesivas; y las razones que hayan prevalecto en la una, se conocerán en la otra.

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 escojer 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 de hecho, una distincion de las dos potestades, dotada la una de la iniciativa, y la otra de la simple negativa.

Pero considerando el interés personal, único motivo con 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 nulidad cuando acepta. El hacer el primer papel es gobernar; y hacer el segundo, dejarse gobernar.

Careciendo de motivos gloriosos este cuerpo negativo, se desprende insensiblemente del hábito de los negocios públicos. 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 (*).

Primer beneficio. *Madurez de discusion.* Esta division es un medio seguro para contener la precipitacion é impedir las sorpresas. Verdad es que en una asamblea única pueden hacerse reglamentos que prescriban multiplicados exámenes segun la gravedad de los negocios,

(*) "No habiendo acabado el autor su tarea, he procurado suplir la presentando los argumentos por la otra parte de la cuestion" Este es el texto literal de la nota de Dumont que aparece en la edición española. Pero el discípulo conocía, sin duda, que Bentham "no había acabado su tarea" de forma consciente y voluntaria, a causa de su manifiesta aversión al bicameralismo. Véase, *supra*, estudio preliminar. (*N. ed.lit.*)

lo cual se ve en la cámara de los comunes: tres lecturas, otras tantas discusiones con diferentes intervalos: discusión de un *bill* en la comisión, artículo por artículo: informe de la comisión: exámen de este: peticiones de cuantos tienen que alegar algún interés, y señalamiento de día para tomarlas en consideración. Por medio de estas precauciones jenerales, y otras semejantes, se evita el peligro de las sorpresas, y queda afianzada la madurez de las deliberaciones.

Sí: pero una asamblea única, aun cuando tuviera los mejores reglamentos, no los observa sino en cuanto le agrada y la experiencia tiene probado que ella se da por dispensada de los reglamentos facilmente, y que la urgencia de las circunstancias le facilita un pretesto siempre pronto y popular para hacer cuanto el partido dominante quiere, es decir, para obedecer á las pasiones del día. Si hay dos asambleas, se observarán las formalidades, porque si la una llegara á quebrantarlas, proporcionaria lejitima 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 y un espíritu de rutina y de cuerpo, que tiene su natural correctivo en otra asociación.

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

Segundo beneficio. *Restriccion del poder de una asamblea única.*

Una asamblea de diputados elejidos 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 amovilidad, y suponiéndole facil de establecer y sin inconveniente, no por ello es menos cierto que una asamblea lejislativa 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 naturalmente de freno á la otra. Se debilitará el peligro de la demagogia; y el mismo individuo no puede casi ejercer el propio influjo en ambos 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 del estado llano.* 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. ¿Por qué? Porque en primer lugar es de temer que si no fuera determinado su número, obtuviesen, con el crédito de la clase ó riqueza, una considerable preponderancia en las elecciones. 2.º Si obran separadamente, carga sobre ellos toda la responsabilidad de la opinion pública; no pueden ignorar que el pueblo 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 jeneral. 3.º 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 lejislativo, la quinta es sin con-

tradiccion ninguna la mas fuerte. Es menester que una de ambas 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 nuevo 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, ora confiándose en una asamblea llamada *representativa* mas de lo debido, ora temiendo á una de nobles mas de lo que es de temer ⁽²⁾.

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

Pero si se estendiera la division del cuerpo lejislativo hasta tres ó cuatro cámaras, se verian nacer de semejante complicacion inconvenientes irremediables; no solamente se multiplican asi 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

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

La nobleza es indolente por naturaleza; y teme los negocios tanto como los pleitos, 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 indios que se dejan gobernar por hombres trasplantados de otro clima. Los que mas tienen que temer, son por consiguiente mas timidos. 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.

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 asi á los comunes en un estado de casi absoluta nulidad; y por lo mismo una reunion de estos últimos y del clero contra la nobleza suprimió los estados, y trasladó el poder absoluto al monarca. Tambien la Sicilia tenia su parlamento, en que las 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 de Inglaterra, no seria facil quizá el citar algunas malas leyes que con su negativa haya impedido; aun podrian citarse, por el contrario, otras buenas que la misma desechó: de lo que podria concluirse que esta cámara es mas perjudicial que util. Pero esta conclusion no seria justa; porque al examinar los efectos de una institucion, es necesario tener en consideracion lo que ella hace, sin detenerse en 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 cuando 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 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 lejitima recompensa sobrepuja á cuanto pudiera prometerse de los triunfos de la demagogia; y la ventaja todavia mayor de contener dentro de ciertos límites á la nobleza, no hacerla hereditaria mas que en la rama primojénita, y enlazar sus intereses con el jeneral por medio de una continua fusion 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 interés á la libertad de los comunes que á las prerogativas de los pares: y este es un fundamento de estabilidad. En aquel hermoso órden político, es mas lo que cada uno teme perder de lo que posee, que lo que aspira á aquello de que carece.

