

CAPITULO 7

De la iniciativa de obligacion y del 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, podria suceder que no le hubiese y se permanecería en la inaccion.

No solamente hay necesidad de un proyecto en cada ocasion, sino tambien de una continuacion y enlace de proyectos. No basta proveer á la primera sesion, es preciso tambien proveer á toda la legislatura. Ha de haber un plan jeneral que abrace todas las operaciones competentes, 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 urjencias del estado. La distribucion jeneral 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.

1.^o *El beneficio de convertir en provecho comun la intelijencia de toda la asamblea.* Hay tanta suerte en obtener el mejor parecer de los unos, como de los otros. Limitar la facultad de proponer, es renunciar á cuanto podria esperarse de parte de los que son escluidos de ella; es establecer un monopolio perjudicial bajo todos los aspectos, sea porque estingue la emulacion de los que estan reducidos á un papel meramente negativo, sea porque puede retener en la inaccion los mayores talentos. Los sujetos mas intelijentes y capaces pueden verse esclavizados, en este réjimen esclusivo, por los que les son inferiores en injenio y ciencia.

2.^o *La facultad de reformar los abusos.* Si la facultad de proponer no perteneciera mas que al gobierno, podrian ser perpétuos 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).

3.^o *El peligro del derecho negativo cuando existe solo.* La asamblea que por este sistema se viera reducida al único poder de desechar, pudiera tener tentaciones de abusar de él, e esto es, de desechar buenas providencias, sea por un afecto de soberbia para no parecer nulo y ejercer un acto de autoridad, sea para forzar la mano del gobierno, y atraerle á ceder un punto para conseguir

(1) El parlamento de Escocia, en los tiempos antiguos, estaba sujeto en el órden de sus tareas á una comision nombrada por el rey. Unicamente *los lores de los articulos* 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.

otro; porque el derecho de negar puede convertirse en arma ofensiva, y hacerse de él un medio positivo de violencia. Asi 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 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, hé aquí sujeto ya el plan ministerial á interrumpirse con proposiciones incoherentes, y aun enteramente trastornado. No hay curso regular ninguno, y puede resultar una jeneral confusion en el gobierno.

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

Conviene advertir aquí la conducta del parlamento británico. Todos tienen clavada la vista sobre el ministro en el curso ordinario de las cosas; y sea que presente un plan, ó 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 a los negocios de gravedad en virtud de un consentimiento jeneral. aunque tacito. 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 alguno que afiance á sus mociones la preferencia sobre las de cualquier 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. Mientras 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 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.

¿Por qué dirige el ministro siempre al parlamento? Nace de que á no poder dirigirle, no puede ser ya ministro; y la conservacion de su silla depende de la duracion de su crédito en el cuerpo lejislativo. Supongan la mas heróica independendia 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, prevalecía tanto en Francia en la época de los Estados generales, que los ministros que los habían convocado no pensaron ni aun siquiera en tomar asiento en ellos. No usaron de la iniciativa sobre nada; abandonaron la asamblea á sí misma, sin plan ninguno, ni tarea preparada, permaneciendo afuera enteramente, como para sujetar la autoridad reja a no recibir mas que órdenes del vencedor. Era ya una abdicacion virtual.

Los hombres juiciosos, cuyo número era grande en esa asamblea, aunque no tenían la pluralidad, echaron de ver muy breve los inconvenientes de esta falta de conexión entre el cuerpo legislativo y el poder ejecutivo. Un diario que se publicaba bajo el nombre del conde de Mirabeau (aunque el conde no tenía parte ninguna en su composicion) desde el mes de setiembre de 1787,

(*) Redactada por Dumont, procurando, una vez más, adivinar los pensamientos de Bentham. (*N. ed. lit.*)

espuso con la mayor claridad la necesidad de hacerles caminar de acuerdo, dando asiento y voz consultiva en la asamblea á los ministros. El citar este pasaje no es cosa estraña aquí. (*Correo de Provenza*, núm. 14.)

“En balde sostendria una política estrecha y suspicaz que la independencia del cuerpo legislativo padeceria con aquella reunion de que un pueblo inmediato nos presenta ejemplo, y cuyos saludables efectos estan 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 envidiar por mucho tiempo, y que nuestra necedad 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 utopistas; y no cesarán de juzgar que una directa y diaria correspondencia entre los ministros y el cuerpo legislativo, cual se verifica en el parlamento británico, es no solamente justa y útil, sino tambien necesaria y esenta de inconveniente.

»Es *justa* Los ministros son ciudadanos como los demas ciudadanos franceses; y si tienen el voto de los electores, no puede concebirse por que 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, el 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 escesiva diversidad

de objetos que hacen parte de la legislación; el jeno 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 disposición recibirá de la formación de esta asamblea y su renovación bienal.

»No nos hacen impresión los *inconvenientes*. Espréñelos como se quiera, todos vienen á parar á estas dos palabras: influjo real, influjo ministerial... Vanos fantasmas con que atemorizan á la jente pusilánime, pero que no deben disuadir de una necesaria providencia á los hombres racionales. Es de temer sin duda el influjo, tanto real como ministerial; pero unicamente cuando es indirecto, cuando obra en oscuridad, 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 menos.

»La via de las comisiones, á que por necesidad ha recurrido la asamblea para corresponderse con los ministros, es indispensablemente viciosa. 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 con frecuencia á las mas provisionales. Esta via, por otra parte, no facilita mas que una imperfecta instruccion á la asamblea. ¿Cuántas 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, si no de todos los ministros, de uno de ellos á lo menos.

»Figurémonos una sesion en que los ministros se sentasen en su lugar como cualquier 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 lejislacion á, los ojos del pueblo? ,

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

No habiéndose dado asiento á los ministros en la asamblea, se vieron reducidos á un papel tan singular como peligroso. Recibiendo ellos decretos por legajos, para presentarlos á la sancion real, se vieron obligados á suspenderla en muchas circunstancias, y á enviar á la asamblea diversas memorias, notas, observaciones y representaciones, en que solicitaban varias esplicaciones y modificaciones en estos decretos. En semejante competencia, era preciso que se viese comprometida la dignidad rejia, ó que la asamblea nacional confesase su error. Pero un cuerpo lejislativo se sujeta con dificultad á recibir lecciones; y con

frecuencia recibian órden los ministros para comparecer en la barra, siendo reprendidos por haberse atrevido á desempeñar la primera obligacion de su cargo.

Mirabeau hizo una mocion formal en 6 de noviembre de 1783 (*Correo de Provenza*, núm. 63), para dar voto consultivo á los ministros, y exigir su presencia en la asamblea, siendo sus argumentos los mismos que acabamos de citar, aunque añadiéndoles todas las insinuaciones oratorias que podian lisonjear la vanidad de los que 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 ajentes 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 menos las interiores que las exteriores, y 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 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 guste, y aun no dar respuesta ninguna. ¿Se le preguntará por medio de un decreto de la asamblea? Pero nos esponemos entonces á dilaciones, términos, tergiversaciones, respuestas oscuras, y á la necesidad últimamente de multiplicar los decretos, los choques, y descontentos, para obtener unas esplicaciones, que no dándose con buena voluntad, serán siempre inciertas. Con la presencia de los ministros se desvanecen todas estas dificultades. ¿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, mientras 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 fijas en él; y el temor de esta formidable pesquisa impide mucho mejor las malversaciones que todas las preocupaciones con que pudieran cercar á un ministro que no tiene que responder nunca en la asamblea. ¿En donde podrán luchar los ministros con menos acierto contra la libertad del pueblo? ¿En donde se descubrirán mas nerviosamente sus preocupaciones, errores, y ambicion? ¿En donde contribuirán mejor por sí mismos á la estabilidad de los decretos, y se obligarán con mayor solemnidad á su ejecucion? ¿No es en la asamblea nacional?”

Las objeciones se tomaron todas del temor del influjo ministerial. Hubiera dicho alguno que aquellos hombres, que acababan de hacer una revolucion, iban todos á volverse humildes y trémulos, si tenian que hablar en presencia de un ministro del rey. M. de Noailles hizo una pintura jocosa 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 quién ha de recibir premio, quién castigo, y dirijiendo á su antojo todas las evoluciones de su banda interesada.

Uno de los mas distinguidos diputados, M. de Clermont-Tonnerre, hizo el último esfuerzo para sostener la mocion del conde de Mirabeau. “Oponen á la ádmision de los ministros el nombre de *libertad*; pero no es menester mirar al poder ejecutivo como el

enemigo de la libertad nacional. No veo sino beneficios en admitir á los ministros en la asamblea con voto consultivo (porque el deliberativo pertenece únicamente á los que le tienen de sus comitentes). Hemos jemido por mucho tiempo bajo ministros ineptos, que son el mas vergonzoso azote para una nacion: pero llamados unos ministros ineptos á sostener la prueba y esplendor de las deliberaciones públicas, serán despedidos 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 con una sonrisa se tienen por dichosos: pero en medio de la asamblea nacional, verán hombres; se verán precisados á saber y hacer por sí mismos su oficio 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 el silencio del gabinete, pero no en la asamblea: el mas funesto mal es aquel que no vemos; y la presencia de los ministros, bien lejos de aumentar este peligro, le disminuye”.

Un diputado breton hizo una mocion diametralmente contraria; y no contento de que se hubiese desechado la de Mirabeau, solicitó que ningun miembro de la asamblea pudiese ejercer un ministerio durante aquella lejislatura. Rabia corrió la voz de que el rey daba entrada en su consejo á 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 exclusion.

Me he tomado la libertad de hacer esta larga digresion, á causa de que me ha parecido necesario

esponer con la mayor claridad la falta esencial de la asamblea nacional, y de la constitucion que ella dio al pueblo francés; la falta de concierto entre el poder ejecutivo y el lejislativo. No puede insistirse lo suficiente sobre la necesidad de colocar la iniciativa habitual de las operaciones en manos del ministerio; y los que no comprenden esta necesidad, no entienden nada de la verdadera táctica de una asamblea política, y son únicamente operarios de anarquía.