

mayoría de las personas.<sup>1</sup> Además, resulta de gran importancia para lograr la efectividad de las leyes —decía— que éstas sean conocidas y comprendidas por sus destinatarios, motivo por el cual gran parte de su trabajo consistió en elaborar códigos escritos y cuerpos legales sistematizados y accesibles, por lo que se señala como uno de los más importantes precursores de la codificación.

Varios códigos, por él elaborados, fueron adoptados parcial o totalmente, primero en países del continente europeo, como Francia, Alemania, Grecia, España, y después de otras latitudes, como Canadá, Australia, América Latina y los Estados Unidos.

A lograr esta penetración contribuyó en mucho su amistad con el exiliado suizo Esteban Dumont. Este último tradujo al francés gran parte de la obra de Bentham, por lo que fue su mayor difusor. Dumont recogió y preparó algunos de los escritos que Bentham había elaborado sobre el parlamento de su país, y los llevó al Continente.<sup>2</sup>

Analizando la obra parlamentaria de Bentham se observa su familiaridad con esta institución debido, probablemente, a la experiencia adquirida durante su militancia en el partido "Tory". En ésta, Bentham recoge, con base en lo observado por él hasta el siglo XVIII, varios aspectos de la estructura y funcionamiento del Parlamento inglés.

Los escritos que forman su obra en esta materia constituyen acaso el primer "intento de simplificación teórica de la masa inmensa de detalles de procedimiento"<sup>3</sup> reguladores del funcionamiento parlamentario inglés. Y esto, la sistematización que imprimió en sus trabajos, fue lo que hizo muy atractiva su obra, provocando una influencia notable en los parlamentos suizos, en el francés de la restauración, los parlamentos alemanes a

---

<sup>1</sup> Probablemente estos desgloses de Bentham lo conducen a omitir en sus tratados consideraciones específicas respecto a los grupos minoritarios integrantes del Parlamento.

<sup>2</sup> Dumont fue miembro del Consejo Representativo soberano de Ginebra y en esta calidad elaboró para este cuerpo en 1824, el Reglamento para su Gobierno, basado en la obra de Bentham, a la cual sólo hizo ligeras adaptaciones.

<sup>3</sup> Carl J. Friedrich. *La organización constitucional democrática*, F.C.E., México, 1946.

partir de 1848, el belga e italiano y, a través de éstos, en los de muchos países del mundo, perdurando esta influencia hasta nuestros días.

Sus ideas se reflejan en sus escritos. Por ejemplo, su racionalismo lo hizo oponerse a la existencia de la Cámara Alta, pues ésta era, a su parecer, inútil. En efecto, si una Cámara tenía una producción legislativa deficiente, la otra enmendaría estas deficiencias (argumento que apoyaba el bicameralismo), pero Bentham opinaba que el raciocinio de los miembros de una Cámara haría que se subsanaran los errores por ellos cometidos y, en caso extremo, aquéllos, es decir, los miembros podrían ser substituidos, por lo que la segunda Cámara perdía su razón de ser.

Además, las funciones parlamentarias, argumentaba él, eran tareas esencialmente legislativas, lo que lo hizo omitir en sus trabajos consideraciones sobre enfrentamientos políticos entre los partidos en el seno del Congreso, en parte por ser algo para los ingleses evidente y natural y, en parte, por no haber estado aún claramente definido el sistema de partidos.

Escapan a Bentham algunas cuestiones que a veces por obvias y a veces por no advertidas no registran sus escritos. Ejemplo de esto es la presunta neutralidad del Presidente de la Asamblea, lo que lo hizo restarle importancia a las funciones del liderazgo tan relevantes en este tipo de órganos y de las cuales no carecía el Parlamento británico, puesto que esta función estaba a cargo del propio gobierno. Así, ésta, como otras omisiones en sus escritos, provocaron que cuando otros parlamentos lo adoptaron, enfrentaran serias dificultades.

## II. *Los tratados parlamentarios de Bentham y su recepción en el continente europeo y en México*

La obra de Jeremías Bentham en materia de reglamentación parlamentaria consta de dos trabajos. El primero, sencillo pero substancioso, tuvo la intención de servir y auxiliar a los estados provinciales franceses reunidos en 1787 y se le denominó "Reglamentos observados en la Cámara de los Comunes para discutir y votar las materias", según el título que lleva la traducción mexicana que hiciera un ciudadano del estado de Jalisco, basada en la de Dumont en el año de 1814.

El segundo trabajo, publicado por primera vez en francés en 1816 por Dumont, fue más amplio y profundo, y se tituló "An essay on political

tactics”.<sup>4</sup> Este tuvo ya no un destinatario particular, sino un propósito de utilidad universal y fue traducido a varios idiomas, lo que contribuyó a su difusión.

En 1787 se reúnen en Francia los Congresos Provinciales. En sus trabajos se muestran torpes y distan mucho de ser órganos eficientes. Ello es consecuencia de la multitud de cuestiones surgidas en relación a su procedimiento interno, de la precipitación con que se tomaban las decisiones en su seno, de la duplicidad de funciones y, en términos generales, de la falta de experiencia de sus miembros para estos oficios.

Bentham, al tanto de esta situación, se da a la tarea de elaborar una especie de manual que recogiera las formas observadas y principales experiencias del Parlamento de Inglaterra que para aquel entonces ya tenía una situación bastante avanzada en materia de normas procedimentales.

Este manual, producto del amplio conocimiento que Bentham tenía de la institución parlamentaria inglesa y del deseo de este “ciudadano del mundo”, como él se autonabraba, de auxiliar a los asambleístas franceses en el cumplimiento de sus deberes, fue comenzado en 1788 y esperaba concluirlo antes de la apertura de los estados generales. “Yo hago un bien a mi patria si puedo contribuir para que se dé a la Francia una Constitución más libre y más feliz”, decía Jeremías Bentham.

Pero llegó el año de 1789, los estados generales ya estaban reunidos y el trabajo de Bentham no era aún concluido. A finales de junio de 1789 la Asamblea Nacional Francesa hubo de reconocer los defectos y vicios de sus reglas de procedimiento, así como la necesidad de darse unas nuevas. Para esto la Asamblea procedió a formar una comisión que trabajase en este sentido, entre cuyos miembros figuró el conde Mirabeau.

Por otra parte, el trabajo de Bentham estaba elaborado en forma narrativo-descriptiva y, aunque sencillo, era bastante completo. Hacía referencia a los oradores y al uso de la palabra, a las comisiones, mociones y votación, a los diarios y registros parlamentarios, los recursos, la responsabilidad

---

<sup>4</sup> An essay on political tactics, or inquiries concerning the discipline and mode of proceeding proper to be observed in political assemblies: principally applied to the practice of British Parliament, and to the constitution and situation of the National Assembly of France.

ministerial, a los dictámenes, peticiones y funciones jurisdiccionales del Congreso, principalmente.

Este esquema del procedimiento inglés que pretendió servir como modelo a la Asamblea Constituyente de Francia le fue remitido a Mirabeau (probablemente por Dumont), sin que lograrse tener aplicación en aquella Asamblea. Narra el propio Dumont que Mirabeau presentó a la Comisión arriba mencionada el estudio de Bentham, pero uno de sus integrantes, sintiendo lesionado el honor nacional francés, replicó a Mirabeau “no queremos nada de los ingleses ni debemos imitar a nadie”. Así, en aquel momento, la Comisión desechó el trabajo de Bentham sin que paralelamente ésta elaborase normas que eficazmente acabaran con los defectos de las preexistentes, lo cual repercutió en sus procedimientos.

Años más tarde, Jeremías Bentham amplía sus primeros escritos y crea la obra llamada “An essay on political tactics” que de manera más extensa y detallada abunda sobre los aspectos del Parlamento inglés. Fue publicada por vez primera, en francés, por Dumont, en el año de 1816 y fue rápidamente traducida a varios idiomas, entre ellos al nuestro. La primera traducción al español es muy probablemente la mexicana, de un jalisciense cuyo nombre se desconoce. Existe otra traducción castellana publicada en Burdeos en 1829, bajo el título de *Tácticas de las Asambleas Legislativas*.

Sin embargo, es importante subrayar que la primera traducción hecha “por un ciudadano del Estado Libre y Soberano de Jalisco”, fechada en la ciudad de Guadalajara en el año de 1823,<sup>5</sup> es la primera que salió a la luz en nuestro idioma.

“Esta es una obra que trata de formar y dirigir los Congresos, cuya lectura es un deber de los ciudadanos de la afligida y llorosa Anáhuac”, se lee en la advertencia del editor jalisciense que precede a la traducción.

### III. *Contenido de la obra “Táctica de los congresos legislativos”, de Jeremías Bentham*

Podría parecer que referirse al contenido del manual de tácticas de Bentham carece de mayor interés que no sea el meramente histórico; pero si lo anali-

---

<sup>5</sup> Editada en la imprenta del Sr. Urbano San Román.

zamos veremos que los temas por él abordados se asemejan mucho a aquellos que actualmente contienen los modernos reglamentos parlamentarios, mostrando éstos diferencias debidas más que nada a la evolución natural de la institución parlamentaria y a la modernización de la época.

El nombre que utilizó Bentham para titular su trabajo es interesante y dice mucho: *Táctica de los Congresos Legislativos*.

Tácticas —dice Bentham— significa en general orden y “puede servir, pues, para designar el arte de conducir las operaciones de un cuerpo político igualmente que el arte de dirigir las evoluciones de un ejército”, y sigue diciendo, “orden supone objeto. La Táctica, pues, de los Congresos Políticos es la ciencia que enseña a conducirlos hacia el objeto de su institución, en fuerza del orden que debe observar en su marcha”. “El objeto en este ramo del gobierno —se refiere a los Congresos Parlamentarios— consiste en evitar los inconvenientes y prevenir las dificultades que se derivan de una gran reunión de hombres llamados a deliberar en común.” “El arte del legislador al elaborar un reglamento parlamentario se limita a remover lo que podría perjudicar al desarrollo de la libertad e inteligencia de aquéllos”, es decir, de los legisladores. Concluye Bentham el comentario relativo argumentando que “el bien o el mal que puede hacer un Congreso dependen de dos causas generales”. Una es su modo de obrar y la otra, la más obvia y la más poderosa, es su composición.

## 1. *Contenido desde el punto de vista funcional*

### a) *Publicidad de las operaciones del Congreso*

El carácter público con que se encuentran investidas las sesiones y trabajos de los parlamentos modernos es una característica que recomendaba Bentham para este tipo de asambleas y, en consecuencia, la consideraba parte imprescindible de los reglamentos.

“Coloquemos al frente de su reglamento la ley más propia para conciliarse con seguridad la confianza pública y hacerle caminar constantemente hacia el objeto de su institución. Esta es la Ley de la Publicidad.”

Junto con este pensamiento esboza él mismo una serie de argumentos que considera justifican el carácter público del funcionamiento del Parla-

mento y señala entre ellos el que los miembros del Congreso se ven impedidos de cometer actos ilegítimos debido a la observación de que son objeto por parte del público.

Otra ventaja se deriva del conocimiento que los electores adquieren de la actuación de aquellas personas por ellos elegidos. Y esto es lo que da sentido a la renovación de los congresos.

Por último, se considera ventajoso para los gobernantes el hecho de que un asunto o una medida haya sido debatido teniendo como testigo a la Nación entera, pues esto le dará mayor firmeza.

El trabajo de Bentham está elaborado de tal forma que no sólo enuncia sino que también justifica los puntos por él propuestos e, incluso, llega a mencionar y comentar algunos argumentos en contra de sus propuestas, mostrando un juicio de gran calidad cuyos discernimientos resultan en ocasiones difíciles de superar.

Tal es el caso que nos ocupa referente a la publicidad de las actividades parlamentarias por él recomendadas.

La primera objeción que comenta Bentham es la siguiente: “El público es juez incompetente de las operaciones de un Congreso político, a causa de la ignorancia y de las pasiones de la mayoría de los que lo componen.

“Si yo pasase hasta convenir en que en la masa del público, no hay quizá un individuo entre ciento, que sea capaz de formar un juicio ilustrado sobre las cuestiones que se tratan en un Congreso político, ciertamente no se me acusaría de que debilitaba la objeción; y, sin embargo, aún llevada a tal punto no me parece de fuerza alguna contra la publicidad. Esta objeción tendría alguna solidez si, quitando al tribunal popular los medios de juzgar bien, se le quitase igualmente la facultad de juzgar a su antojo: mas el público juzga y juzgará siempre. Si se abstuviera de juzgar por el temor de juzgar mal, lejos de que se debiera acusar su ignorancia, sería necesario admirar su moderación y juicio. Un pueblo que acerta a suspender su juicio no estaría compuesto de hombres vulgares, sino de filósofos.”

Otra objeción que expone Bentham consiste en que “el deseo de la popularidad puede sugerir a los miembros del Congreso proposiciones peligrosas: la elocuencia que se cultiva es una elocuencia de seducción más bien que de razonamiento, es la de un tribuno del pueblo antes que de un legislador”.

Esta impugnación tiene el mismo sustento que la anterior, presupone la incapacidad del pueblo para reconocer sus verdaderos intereses y, al efecto, comenta: “el número de demagogos que haya producido la publicidad de los debates es muy inferior al de los que ha sepultado bajo sus ruinas. Para que un hombre que ha adquirido una gran popularidad deje de ser temible, no hay más que hacerle ocupar una silla en el Congreso. Colocado en medio de sus iguales, o de sus superiores en talento, no da paso alguno avanzado, en que no sea combatido: sus exageraciones son reducidas al nivel de la exactitud, su presunción humillada, el deseo de una popularidad momentánea no produce más que el ridículo, y el adulator del pueblo acaba por disgustar al pueblo mismo”.

“El cuerpo del público compone un tribunal, y un tribunal que vale más que todos los otros juntos” —opinaba Bentham—, este tribunal es susceptible de cometer errores, pero es, quizá, el único incorruptible y se allega a él la justicia y la nobleza de una nación, “tiene el último fallo sobre el destino de los hombres públicos y las penas a que condena son inevitables”.

Otra ventaja de la publicidad consiste en asegurarse la confianza de las personas, “el mejor proyecto preparado en las tinieblas excitaría en ciertas circunstancias más terror que los más depravados bajo los auspicios de la publicidad” —prosigue Bentham— “poneos en la imposibilidad de no hacer cosa alguna sin conocimiento de la nación: hacedle ver que no podéis ni engañarla ni sorprenderla, y le habréis quitado al descontento las armas que habría podido convertir contra vosotros”.

Y con la sensatez que caracterizaba a Jeremías Bentham y sin pretender darle un carácter absoluto a la publicidad que él proponía como investidura de las funciones parlamentarias, decía, “que una política secreta excuse alguna vez los inconvenientes, es cosa que yo no pretendo negar; pero tampoco dudo que a la larga sea mayor el número de los que produce, que de los que salva”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Congruentemente con este pensamiento Bentham expresa algunas excepciones a la regla de publicidad. “La publicidad —dice— debe ser suspendida en el caso de que ella produjese los efectos siguientes: 1o. Favorecer los proyectos de un enemigo; 2o. Perjudicar sin necesidad a personas inocentes; 3o. Infligir una pena demasiado severa a culpables.∴ No se puede hacer una ley absoluta de la publicidad porque es imposible prever todas las circunstancias en que se puede encontrar un Congreso. Se dan reglas para un estado de calma y seguridad; pero éstas no son

Por último, enuncia como argumento en contra del carácter público de las funciones del Parlamento, que las actividades y opiniones de los miembros de este cuerpo podrían provocar el “resentimiento del jefe supremo” y, en consecuencia, “perjudicar a la libertad de las decisiones”. En contra de lo anterior, Bentham comenta: “respecto de un Congreso semejante, si hay algún peligro por parte de su jefe, no hay otra salvaguardia sino en la protección de la opinión pública, ni es otra su égida que la benevolencia general. La precaución de las deliberaciones secretas sería más aparente que real. Los pasos del Congreso jamás se ocultarían a ese superior, mientras que en cambio estarían ignorados de los que sí se les dejasen los medios, no exigirían saberlos, más que para protegerlos”.

Para finalmente agregar: “sin publicidad no hay bien alguno permanente, bajo sus auspicios ningún mal es durable”. Además, propone una serie de actuaciones que considera deben ser publicadas:

- 1º El contenido literal de cada proposición;
- 2º El de los discursos o de los argumentos en pro y en contra;
- 3º El éxito de cada proposición;
- 4º El número de votos de ambas partes;
- 5º Los nombres de los votantes, y
- 6º Los documentos que han servido de base a la decisión.

Resulta interesante subrayar que el trabajo de Bentham es producto de su observación de la constitución y procedimientos del Parlamento inglés y, excepcionalmente, como es el caso de la publicidad de las funciones parlamentarias, éste se atreve a proponer una serie de medidas que de hecho no existían en aquella época en Inglaterra, rompiendo con las características iniciales del trabajo.

#### b) *Titulares del derecho de iniciativa*

Para que un Parlamento cumpla con sus funciones, cualesquiera que éstas sean, se sigue en este cuerpo un proceso interno que se inicia y culmina

---

posibles en el de turbación y peligro. El secreto es un medio de conspiración: no conviene, pues, que se haga de él la institución de un gobierno regular.”

con la intención de cumplir ciertos objetivos. Asimismo, para incitar el funcionamiento de la maquinaria parlamentaria se requiere de una excitación que puede provenir de diversas personas.

Recordando la gestación del Parlamento inglés se observa que cuando el rey se reunía con representantes de diversas entidades, cada uno de ellos en dichas reuniones tenía pretensiones específicas: el rey obtener recursos y los representantes mejorar las deficiencias de la administración o de las leyes.

Pero con el paso de los años las tareas de los que intervenían en el Parlamento se ampliaron e hicieron más complejas, y los titulares del ejercicio de acciones específicas, como las antes mencionadas, se volvieron cada vez más indeterminados.

Así pues, cuando Bentham realiza sus estudios sobre el Parlamento no pretende redefinir ni reasignar funciones específicas y en cambio habla, en principio, de la obligación y del derecho de proponer, común a todos.

Observador de un régimen parlamentario<sup>7</sup> en desarrollo, Bentham opina que “debe haber en todo Congreso un individuo que esté encargado oficialmente de las iniciativas,<sup>8</sup> es decir, de comenzar las operaciones y proponer las medidas”, y éste debería de ser, en principio, aquel “que ha convocado el Congreso, como que conoce mejor que los demás las necesidades del Estado. La distribución general de los trabajos está a cargo del gobierno: los ministros proponen, el Congreso delibera y resuelve”.

Y si bien lo anterior resulta lógico en un régimen de tipo parlamentario, Bentham añade: “pero el derecho de iniciativa no debe ser exclusivamente el privilegio del Poder Ejecutivo, cada miembro (del Parlamento) debe tenerlo igualmente”.<sup>9</sup> Y apoya este derecho con las siguientes consideraciones:

---

<sup>7</sup> Utilizamos aquí la noción de régimen parlamentario con un sentido contemporáneo, es decir, aquella forma de gobierno cuya designación del Poder Ejecutivo proviene del Parlamento.

<sup>8</sup> Se utiliza el término iniciativa con un sentido amplio, al comprender no sólo un proyecto de ley o de resolución particular o bien de reforma a los anteriores, sino también a la formación del Plan de Trabajo de la Asamblea, por ejemplo.

<sup>9</sup> Resulta lógico que en este tipo de sistema sean los ministros, miembros del Poder Ejecutivo, quienes posean las mejores bases para ejercer el derecho de Iniciativa, pero eso no significa que exista alguna norma que “asegure a sus mociones

1º Se aprovecharía la pericia del Congreso, la cual puede ser mucha debido a lo calificado y numeroso de sus integrantes;

2º Se presentaría la posibilidad de acabar con los abusos que comete el gobierno y que le son favorables, lo que no ocurriría en caso de que el derecho de “proponer” fuese exclusivo del gobierno, y

3º Si el Congreso sólo tuviese el derecho de negar ( y aprobar, en su caso) y careciera del de proponer, es muy probable que abusará de esta facultad debido, entre otras cosas, al deseo de hacer ceder alguna cuestión al gobierno para afirmar su poder, haciendo de esta facultad un arma ofensiva en perjuicio de las propuestas que fuesen saludables.

### c) *Caracteres de las iniciativas o proyectos*

Para que el Parlamento alcance un acto definitivo en relación a un asunto de su competencia se requiere, como en cualquier otro tipo de decisión que se tome, pasar por tres etapas: una proposición (precisar las alternativas), un debate (sopesar las opciones) y una resolución o decisión (elección de alternativas), las cuales son nociones muy familiares, como dice Bentham que “se conciben fácilmente, pero se explican con dificultad”.

En el caso de un cuerpo parlamentario, la operación que sirva de base para alcanzar una resolución consiste en un proyecto que un individuo o grupo de individuos presenten en forma de moción. Una moción, en términos generales, consiste en la expresión de una proposición que es sometida a la deliberación del Congreso para su aprobación, rechazo o modificación.<sup>10</sup>

Una vez formulado el proyecto definitivo no quedaría más que deliberar, emitir y hacer el recuento de los votos antes de obtener la resolución

---

la preferencia sobre las de cualquiera otro (miembro del Parlamento), ni que establezca en su favor la anterioridad en la palabra”, sucediendo de hecho que “en el curso ordinario de los asuntos los ojos de todos se fijan sobre el ministro”. Sea que presenta un plan, sea que hable para sostenerle, es escuchado con un grado de atención que le es peculiar”.

<sup>10</sup> Podríamos, en un intento por sistematizar las excitativas que inician el procedimiento parlamentario, considerar como género al término moción y como especies de este género a las iniciativas de ley, a las de decreto y a las de reforma, por ejemplo.

final; <sup>11</sup> pero antes de llegar a esta última, es necesario considerar algunos actos intermedios que resultan de gran importancia y respecto de los cuales Bentham formula una serie de observaciones:

i) Importancia de conocer anticipadamente los asuntos a tratar

Considera Bentham que el Congreso debe tener conocimiento previo del plan de sus ocupaciones para que “éste no dependa de la casualidad ni esté expuesto a sorpresas”.

Al efecto agrega: “una discusión cuyo objeto estuviere anticipadamente conocido será más reflexionada y más breve: las razones en pro y en contra habrán sido meditadas, y los contendientes habrán tomado su puesto y graduado sus fuerzas”.

Considera que una forma de lograr lo anterior sería que se tuviese la obligación, consignada en una norma, de llevar registros en los que se inscribieran las mociones formuladas y consistentes en proposiciones (proyectos

---

<sup>11</sup> Por lo que respecta a la decisión final a que llega un Parlamento, Dumont hace una diferencia entre decreto, acuerdo y resolución. Resultando de esto una puntualización benéfica, más que por la conceptualización por él elaborada, por la intención del ginebrino de acabar con la confusión de actos en que pueden culminar las actividades de los parlamentos.

Así pues, decreto, acuerdo y resolución, que utilizadas indistintamente —según Dumont— para designar el acto definitivo de un Congreso, significan:

— Acuerdo. “Cuando se dice acuerdo se figura uno las ideas como fluctuantes, o como se pasan sucesivamente en el entendimiento de que escoge una y se para en ella.”

— Decreto. “Decreto ofrece a poco más o menos la misma idea: se han visto y contemplado diversos objetos, se ha hecho juicio del que se juzga mejor, y se fija uno en él.”

— Resolución. “Cuando se dice resolución se presenta una cuestión; como un nudo que se tiene que desatar. Esto no es más que un ejemplo de la manera con que se podrían explicar los términos fundamentales de una ciencia por la etimología.”

Dentro del sistema jurídico mexicano el artículo 70 constitucional expresa que “toda resolución del Congreso tendrá carácter de Ley o Decreto”.

Al efecto, Felipe Tena Ramírez comenta que la expresión anterior proviene del artículo 43 de la Constitución centralista de 1836, con la diferencia de que posteriormente la Constitución de 1857 y luego de 1917 omiten la definición que de ley y de decreto hacía la de 1836, y que al decir de Rabasa es la mejor noción que al respecto se haya vertido en nuestras leyes.

de carácter particular), proyectos de ley y las reformas a los anteriores, para que hecho esto fuesen impresos y así tratadas y discutidas en el orden en que hubiesen sido inscritas. A este arreglo o plan de ocupaciones le llama "orden del día".

Sobre lo anterior es necesario hacer dos consideraciones:

Primero. Que el listado de asuntos no será más que una guía que de manera alguna limitará la libertad del Congreso para variarlo, pues el último asunto enlistado podía ser el primero en importancia o bien podría surgir un asunto imprevisto y trascendente que sólo pretende este listado orientar al mejor desahogo de los asuntos y formular un Plan General.

Segundo. Señala Bentham que en lo que toca a los proyectos de ley debe haber un intervalo de tres meses entre la fecha de su registro y la de su discusión en el Parlamento. "Si se ha podido pasar con una ley durante siglos, ¿cómo no podría pasarse todavía tres meses más? Por otra parte, desde que se trata de una ley, la totalidad de la nación se haya más o menos interesada en ella; su objeto es permanente, importa que sea conocida del público y que se hayan podido reunir todos los informes de las diferentes partes del reino, a menos que no se pretenda que los diputados, por una concentración milagrosa, posean todo el juicio y todo el saber de la nación entera y aun de todo el mundo. Las leyes deben estar fundadas sobre los hechos, mientras que los hechos son particulares, no pueden recogerse sino dejando a las partes interesadas el tiempo necesario, para presentarlos a los legisladores. Y añade: "pero la regla no debe entenderse hasta excluir las correcciones repentinas; porque las ideas nuevas salen frecuentemente del debate mismo; la ocasión las hace nacer y los medios de conciliación casi no pueden ofrecerse sino después que se han apurado el pro y el contra. Mas si no debe desecharse una corrección que no ha sido anunciada, se puede y se debe exigir de su autor la declaración de que este retardo no ha estado en su intención. La naturaleza misma de la corrección proporcionará juzgar de su motivo".

---

El artículo 43 de la Constitución de 1836 expresa: "toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a los que dentro de la misma órbita, sean sólo relativos a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

## ii) De la forma escrita y redacción de los proyectos

Todas las proposiciones, ya sean de ley o de reformas a éstas, conviene se hagan por escrito y de antemano, las cuales deben ser un modelo igual al acto que se pretende sancionar.

Y para esto, *Táctica de los Congresos Legislativos*, previene lo siguiente: “toda proposición cuya tendencia es producir un acto del Congreso será redactada por escrito, antes de que le sea presentada, y concebida en los propios términos que deberían constituir el decreto”.

Hecho el señalamiento de presentar los proyectos por escrito habremos ahora de referirnos a su redacción.

Considerando a cada proyecto como destinado a convertirse en ley, es necesario que se elabore de la manera más adecuada para tal efecto. Y si bien no es propio de las normas reglamentarias de un Parlamento indicar la forma de llevar a cabo esta redacción, sí se pueden hacer ciertas recomendaciones.

“Si estas condiciones son observadas, un proyecto de ley, cualquiera que sea su extensión, tendrá forma manejable y dócil al trabajo: será fácil contemplarla en todas sus partes y reformarla.”

Bentham opina que deben ser:

1º Brevedad en los artículos; conveniencia de la numeración.

Los párrafos deben estar señalados con números. “No hay medio más cómodo ni más corto para las citas y las remisiones”.

Comenta Bentham que las actas del Parlamento (recordemos que en esa época no se contaba con un ordenamiento jurídico codificado) eran defectuosas y presentaban importantes inconvenientes en su manejo debido a la falta de orientación para localizar los diferentes mandatos. Y además, se dificultaba en estas actas o documentos conocer dónde comenzaba y dónde acababa cada precepto.

Resulta extraordinariamente interesante un comentario que encontramos en el libro de *Táctica de los Congresos Legislativos* y que es el siguiente: “las primeras actas del Parlamento (habla del inglés) son de un tiempo en

que todavía no estaba en uso la puntuación ni eran conocidos los números árabes. Por otra parte, los estatutos en su estado de sencillez y de imperfección primitiva eran tan cortos y tan pocos en número, que el defecto de división no podía producir inconveniente alguno sensible. Las cosas han quedado sobre el mismo pie por negligencia y por rutina; pero mucho más todavía por un interés secreto de los abogados, que han encontrado su provecho en esta oscuridad del texto legal, y que oponen a toda reforma el espantajo de la innovación: hemos vivido siglos enteros sin conocer los puntos, las comas, las abreviaturas; por qué, pues, adoptarlas hoy en día, argumento que viene a parar en esto: nuestros mayores han vivido con bellotas, el trigo, pues, es un lujo vicioso”.

Por último, se indica lo benéfico de la brevedad de los artículos, pues “cuanto más largos son los artículos, tanto más difícil es comprenderlos conjuntamente y ver con claridad las partes de ellos”, y conviene que las normas prevean “que ningún proyecto de decreto, que contenga más de 100 palabras, por ejemplo, será recibido, a menos que no esté dividido en párrafos marcados con sus números, de los cuales ninguno debe exceder la medida expresada. Este arbitrio tan original, comparecerá desde luego, es no obstante el único de una eficacia absoluta”. Los párrafos más largos en el Código de Napoleón no tienen más de 100 palabras y son muy pocos los que hay de tal extensión”.

## 2º Sencillez en las proposiciones.

Además de sugerir la brevedad en las proposiciones, se recomienda su sencillez, es decir, que la idea que sea propuesta se exprese omitiendo conceptos ambiguos, complicados o superfluos y haciéndola lo más accesible que sea posible. “Cada artículo debe estar reducido a una proposición pura y sencilla: o por lo menos un artículo no debe jamás abrazar dos proposiciones complejas e independientes, de tal naturaleza que un mismo individuo pueda aprobar la una y reprobar la otra.” Se considera que “la claridad sería llevada al más alto grado posible, si cada artículo pudiera presentar un sentido completo, sin referirse a otro”; sin embargo, esto no siempre es posible debido a la interrelación que usualmente existe entre ideas, lo que nos hace que para comprender alguna, debamos remitirnos a otra(s). En este caso se recomienda utilizar un estilo lacónico y varias frases en una sola, pues “éste es el veneno del estilo de las leyes”, que “une los objetos que importa tener más separados”.

Pero presuponiendo que no sea posible dislocar o mantener independientes a las proposiciones, es menester evitar que éstas sean complejas. Y con gran claridad y mostrando una agudeza superior, señala que una proposición en materia de ley se considera compleja cuando comprenda “dos proposiciones de las cuales pueda aprobarse la una y desaprobarse la otra”. Y Bentham abunda al respecto al decir: “por medio de las proposiciones complejas, un Congreso libre de toda violencia exterior podría dejar de existir por una especie de violencia interior. Una buena ley podría convertirse en instrumento para hacer pasar otra mala”.

3º Debe expresarse exclusivamente la voluntad del legislador.

Los preceptos legales deben contener únicamente la disposición o regla de conducta que se pretenda hacer obligatoria, sin mencionar los motivos o razones que originaron la formación de la voluntad del legislador. “Asignar las razones de una ley es una operación separada que no se ha de mezclar jamás con la misma ley”. “Si mezclan en ella razones u opiniones, se indispone contra la ley a todos aquellos que no aprueban estas razones o estas opiniones de que ella hace mérito”, pues podría suceder que muchos que aceptaran el puro precepto legal lo rechazarían únicamente por lo expresado en los apéndices añadidos. “El mismo efecto, puede resultar de escoger un término que lleve consigo un sentido de censura o de aprobación, cuando habría sido necesario emplear un término diferente: hereje por ejemplo, en lugar de no católico; innovación, en vez de mudanza; usura, en lugar de interés legal”.

Mas sin embargo, si se considera conveniente hacer algún tipo de aclaración, explicación previa o razonamiento, esto se puede hacer en un preámbulo (exposición de motivos) o comentarios que acompañe al texto de la ley. “Es decir, que en efecto, por más conformes que estén sobre la medida, pueden los votantes diferir mucho sobre las razones que les obligan a adoptarla” y se proporcione el siguiente ejemplo: “Considerando que no hay Dios, todas las leyes penales relativas a la naturaleza divina, quedan abolidas. Aun cuando todos los miembros del Congreso estuvieran unánimes por la abolición de estas leyes penales, quizá no se encontraría uno solo, entre todos ellos, que no quedase indignado o escandalizado por esta declaración del ateísmo y elegirían reprobar las medidas en su totalidad, antes de obtenerla a tal precio”.

4o. Los proyectos y su contenido.

Es recomendable que el proyecto haga una exposición completa de todos aquellos puntos que la ley deba contar. Es decir, que cuando un proyecto se

ha presentado no omita consideraciones que posteriormente puedan requerirse: “esta condición se refiere a ciertos términos que están expuestos a ser cambiados por términos de la misma naturaleza: por ejemplo, una cantidad, un número, una porción de tiempo, etcétera”.

Lo anterior se debe a una situación que imperaba en el Parlamento inglés y que tenía por costumbre que al señalar, por ejemplo, el tiempo que duraría una pena, simplemente lo dejaba en blanco.

### iii) La presentación de los proyectos

Para lograr que un Congreso tome la mejor decisión requiere tener un buen conocimiento sobre las materias sometidas a su consideración y en consecuencia resulta de gran importancia que los miembros del Parlamento conozcan los diferentes puntos que contiene el texto de la ley, proyectada con precisión.

No se debe distraer el entendimiento de los parlamentarios para memorizar conceptos cuando lo primordial resulta ser articular argumentos.

Otro serio inconveniente que se presenta en los debates, son las digresiones que tengan los oradores en torno al tema en discusión distrayendo al parlamento entero del objeto del debate.

Y para evitar los inconvenientes arriba mencionados, recomienda la elaboración de unas guías que en forma de cuadros sinópticos orienten la dirección de las discusiones, conteniendo además los textos propuestos.

### d) *El debate*

#### i) Inicio o apertura del debate

Para que una moción sea admitida debe ser apoyada, primero por su autor, en segundo lugar por algún otro miembro y una vez admitida la moción deberá ser leída antes que los argumentos que en su pro y en su contra hayan de ser vertidos.

El primero en hablar lo debe hacer en pro y deberá ser el autor de la proposición en cuestión, así pues, los impugnadores tendrán un punto fijo al cual dirigir sus argumentos evitándose digresiones inútiles.

## ii) Formas de debatir: “Debate libre y debate riguroso”

Desde el punto de vista del número de intervenciones, los debates pueden ser sin y con réplica.

El debate con réplica al que Bentham llama “riguroso”, no permite que hable más de una sola vez cada miembro. Este tipo de debate se ajusta a asambleas numéricamente grandes, donde gran parte de los miembros pretende hacer uso de la palabra y, por lo tanto, sería una inconsecuencia que alguien hiciera uso de ella por segunda ocasión cuando algún otro miembro no hubiera logrado hablar por primera vez. “Si hay, pues, un sobrante de oradores, más de los que se pueden oír con la comodidad que exige la marcha corriente de los negocios, la exclusión de las réplicas es una ley de necesidad.” Y solamente existirá una excepción cuando el autor de la proposición que hubiese abierto el debate pida la palabra al final y se concrete a contestar las partes medulares de las impugnaciones.

En Inglaterra, comenta Bentham, esta última intervención es la que concentra mayor atención.

El debate libre, por su parte, presenta ciertas ventajas. Las réplicas que formulan los antagonistas enriquecen el conocimiento de los asuntos y los oradores que sostienen sucesivamente el pro y el contra provocan, por lo general, atraer la atención de sus compañeros en forma considerable.

El procedimiento del Parlamento inglés, comenta Bentham, adopta ambos tipos de debate, el libre cuando se constituía en “comisión general”<sup>12</sup> y el riguroso cuando funcionaba como “Cámara” y donde no se concede la palabra más que una sola vez.

## iii) Unidad de objeto en el debate

“La unidad del debate será rigurosamente observada; es decir, que estando admitida una proposición no lo será ninguna otra hasta que se haya tomado resolución sobre la primera.”

---

<sup>12</sup> En el Parlamento inglés, las comisiones carecen de la importancia que éstas tienen en otros países como es el caso de México y de los Estados Unidos. Y cuando se analizan cuestiones especializadas e importantes, esto lo hace el Parlamento en su totalidad, pero investido en Comisión General; lo que hace que adopte una forma de procedimiento mucho más elástica.

Pretende con esto evitarse discutir sobre materias ajenas a las que han dado origen al debate y así distraer las actividades congresionales impidiendo obtener la voluntad general en torno a la cuestión en turno.

Es usual que en el transcurso de un debate se observe este fenómeno más aun cuando un orador enardecido hace planteamientos ajenos, lo que ocasiona que otros hagan otro tanto. “El interés cambia, la primera proposición queda olvidada por la segunda, sobreviene todavía una tercera, la confusión crece, se aumenta la fatiga sin acercarse al término, y cuando más se avanza es mayor extravío”.

Esta desviación, que bien puede ocurrir sin intención, es procurada en ocasiones por aquellos que avezados en estas cuestiones, pretenden obstaculizar alguna proposición que no les conviene atacar directamente.

Por último, no se considera como materia ajena al objeto del debate “las reformas ni los señalamientos del día ni las proposiciones supresivas, ni las que reclaman una ley de orden en el instante de su violación”.

#### *iv) Orden para conceder el uso de la palabra*

“Ningún miembro, excepto el autor de la proposición, tendrá el derecho de hablar antes que otro. El primero que pida la palabra será el primero que la tenga.

Entre muchos competidores, la preferencia será decidida por el Presidente (o por la suerte). Un orden fijo de preferencia, sea el que fuere, es una de las reglas más perniciosas que se puedan establecer en un Congreso político. Orden aparente: desorden real; igualdad aparente: desigualdad real.

Con motivo de lo anterior se exponen los siguientes razonamientos:

1o. El que esté colocado en los últimos lugares verá sus argumentos expuestos con anticipación por otro;

2o. Se hablará ante “un auditorio fatigado y provenido”;

3o. “Los más hábiles pueden quedar reducidos al silencio” y los más ineptos podrían abusar de la palabra;

4o. El orden fijo impide que “los varios talentos se pongan de acuerdo y que se distribuyan los papeles de la manera más oportuna para su discusión”. En otras palabras, un orden fijo no permitiría que cada quien actuara en el momento y circunstancia propicia, alguien con capacidad para hacer exposiciones o presentar hechos con precisión no siempre ocuparía los primeros lugares en el orden, los débiles en razonamientos técnicos pero astutos en buscar el lado débil de los antagonistas y con gran capacidad de réplica, podrían tener un lugar poco útil a su talento, aquellos con gran capacidad de síntesis y negociación podrían ocupar los lugares primeros en el orden y no los últimos que serían los aconsejables;

5o. En aquellos parlamentos en donde todos los interesados en abordar un tema se inscribieran de acuerdo a un orden, por ejemplo, alfabético, podría ocurrir que se sucedieran en la palabra oradores que hablasen todos en un sentido igual y los opositores tendrían que responder a los primeros discursos en los últimos turnos, acabando con la conveniencia de la alternancia del pro y del contra;

6o Dar preferencia a aquellos que por su jerarquía o estirpe se les juzgue primeros en importancia obliga a los supuestos inferiores a tomar conocimiento primero de la opinión de aquellos superiores, y

7o. Por último, independientemente de cualquier consideración, sin importar la ventaja de hablar antes o después de tal individuo, resulta difícil encontrar un motivo que justifique un orden preestablecido en el uso de la palabra.

Si el Presidente es el que decide se le podría acusar de actuar con parcialidad, si lo hace la mayoría se podría marginar a las minorías, y “si se apela al Congreso, ¡qué pérdida de tiempo!”.

Dentro de la situación anárquica que parece quedar como única alternativa se comenta el ejemplo británico: “no hay orden de preferencia: el modo de pedir la palabra es levantarse de su asiento en el momento en que se ha sentado el que habla. En un caso de duda entre muchos postulantes toca al Presidente decidir: bien que provisionalmente; porque en último derecho la decisión toca a la Cámara”.

Por último, comenta que “un discurso elocuente y juicioso se hace escuchar con placer por aquellos mismos, a cuyas miras se opone. Una arenga

inepta desagrada a todo el mundo, pero especialmente a los que pretende complacer, porque los desacredita”.

v) Primera, segunda y tercera lecturas

Las iniciativas o proyectos de ley que se someten a la consideración del Parlamento inglés deben ser debatidos en tres ocasiones con intervalos cuya duración resulta variable.

A cada uno de los debates se les llama lectura. La primera prácticamente se reduce a formalizar la presentación de la iniciativa (Bill o Iniciativa de Ley), y hacer algunas observaciones de carácter general, estudiando la conveniencia o inconveniencia del proyecto; pero desde un punto de vista general y sin analizar particularmente a los artículos.

Una vez admitido como conveniente se pasa a la segunda lectura, de la cual se dice “es verdadero campo del debate”, donde es considerado cada uno de los diferentes preceptos que contiene el proyecto, proponiéndose aquí las reformas, las correcciones, etc. Recogiéndose unos votos que sirven para sondear el sentimiento de los congresistas, pero que no tienen en forma alguna el carácter de definitivos.

“Reposado el espíritu” y volviendo a analizar fríamente los proyectos, ocurre la tercera lectura ya con un conocimiento muy exacto del proyecto y se vuelve a examinar la conveniencia de adoptarlo en lo general y en lo particular; en esto consiste la tercera lectura.

Los proyectos o iniciativas pueden desecharse después de alguna de las tres lecturas, pero ningún proyecto podrá ser adoptado sino hasta que pasa por estas tres etapas.

Este método presenta una serie de ventajas:

1o. Madura las decisiones, teniendo los oradores la oportunidad de hacer uso de la palabra en diferentes días;

2o. Permite que los miembros se instruyan en la materia y que los interesados sean escuchados;

3o. Evita los efectos nocivos producto de la elocuencia exagerada de algún orador versado;

4o. Permite a las minorías sustentar mejor su posición;

5o. No se prescindirá difinitivamente de los miembros que faltaren a un debate;

6o. La discusión separada por intervalos permite que los proyectos adquieran su verdadera importancia y valor, y

7o. Pretender tomar una decisión en una sola sesión propicia los debates acalorados e intervenciones audaces y sugerentes.<sup>18</sup>

Finalmente resulta interesante el comentario contenido en el manual de tácticas relativo a las tres lecturas. “Antes de la invención de la imprenta, y cuando el arte de leer era desconocido a tres o cuatro diputados de la nación, se había mandado, para suplir a esta falta, que cada (Bill) fuese leído tres veces en la Cámara”. El día de hoy estas tres lecturas son puramente nominales; el encargado se limita a leer el título y las primeras palabras; pero resulta de esto un efecto muy importante: estas tres pretendidas lecturas han traído tres distintos grados, y tres épocas en el otorgamiento de un Bill, en cada una de las cuales puede, al arbitrio, volverse a dar principio al debate.

El manual de *Tácticas de los Congresos Legislativos*, contenía mayores abundamientos sobre este particular, pero entre la fecha de su elaboración y aquella en que lo recibió Dumont se extraviaron algunas hojas correspondientes al tema, como consta en el texto de referencia.

vi) Inconvenientes de los discursos escritos

Esto se debe fundamentalmente a la ausencia de articulación y de correspondencia de unos con otros.

Además, se impide la exaltación espontánea de los oradores que generalmente acompaña a los discursos no escritos y que puede ser benéfica cuando se produce racionalmente. “Una palabra feliz, una expresión exacta, vale un discurso”. La utilidad de los discursos escritos no tiene más objeto que procurar “los consuelos del amor propio a expensas del interés público.”

---

<sup>18</sup> Ocurriría en el caso de un proyecto urgente, que se dieran las tres lecturas en un solo día.

Señala el manual que si bien podría pensarse que un discurso escrito es más profundo y requiere para su preparación un mayor estudio, por el contrario los espontáneos, al utilizar básicamente la memoria, requieren de mayor reflexión y preparación y añade que lo que se escribe no siempre se sabe, lo que se dice es necesario saberlo. El método de lecturas multiplica los discursos, mas no la aportación de ideas.

Impedir la lectura de discursos hará que en los congresos aparezca “esa mayoría silenciosa” que ante la prohibición, su talento no le permite hacer uso de la palabra.

Las consideraciones anteriores se comprenden en la época en que fueron pronunciadas, un Congreso era cuerpo político y no era “una sociedad de académicos” o técnicos, pero las tareas que estas asambleas tienen actualmente asignadas difícilmente podrían ser compatibles en toda su extensión con las ideas anteriormente apuntadas.

#### vii) Asistencia

Comienza el manual de *Tácticas de Congresos Legislativos* por señalar la gravedad de las inasistencias a las sesiones haciendo una reseña de los inconvenientes:

1o. Prevaricación. Con tal de no comprometerse al emitir un voto y así salvar sus intereses, el parlamentario se ausentará, faltando al cumplimiento de sus deberes e integridad;

2o. Al poder ausentarse con toda libertad no se puede tener un conocimiento cabal de los negocios del Parlamento. Y se propicia que se “trafique” con el puesto;

3o. Peligro de sorpresas. Se considera como sorpresa toda proposición cuyo éxito (o quizá una aproximación a éste) ha resultado de la ausencia y que se hubiera malogrado estando completo el Congreso, y

4o. Un Congreso completo ejerce mayor influencia que uno incompleto.

Como prevención a lo anterior se recomienda se haga una deducción económica a los ausentes por cada falta con carácter no de multa, sino de reten-

ción, pues si fuese multa esto conduciría a una especie de pequeño juicio o proceso y, en cambio, si se hace una retención ésta será simplemente el no pago de un servicio no prestado, o si no se reciben honorarios será una especie de indemnización. Estas medidas operan incluso en el caso de las ausencias más justificadas.

viii) Observaciones complementarias

1o. Los discursos deben estar dirigidos al Presidente y no al Congreso General.

Atribuyéndose al Presidente del Parlamento una imparcialidad notable, se señala que las piezas oratorias pronunciadas por los parlamentarios serán de esta manera de mayor respetabilidad y orden;

2o. Al aludir a algún miembro no se debe mencionar su nombre propio, sino apelativos de una manera cortés, ya que de lo contrario cuando alguien sea aludido con algún reproche se podría afectar su imagen. “Esta regla es incómoda, pues cuando los contendientes están muy acalorados, experimentan mucha dificultad en sujetarse a ella; pero esto mismo es la mejor prueba de su grande necesidad”;

3o. Cuando se rebata a algún orador se puede intentar demostrar lo negativo de sus propuestas, lo deficiente de sus conocimientos o instrucción, más aún, su ignorancia, pero siempre se le debe conceder que actúa de buena fe y con positivas intenciones, “si nos es difícil conocer siempre nuestros verdaderos y secretos motivos, es mucha temeridad pretender penetrar los de otros y nuestra propia experiencia debe habernos instruido de cuán fácilmente se engaña uno en este punto”;

4o. Se debe omitir utilizar expresiones procaces, desagradables o violentas. “Todos los que tienen práctica en los Congresos Políticos saben que las expresiones poco comedidas son los manantiales de incidentes, los más tumultuosos, y de los más tercos descarríos.” “El arte de persuadir, dice Pascal, consiste tanto en el de agradar como el de convencer”;

5o. En las proposiciones no se debe manifestar la opinión del Jefe de Estado (Poder Ejecutivo); esto sólo provocaría que se influyera en el Con-

greso en menoscabo de su autonomía o bien que por el puro apoyo o reprobación del Ejecutivo éste fuese atacado en lo personal;

6o. No se deben citar documentos u otra “pieza” cuya veracidad no sea comprobada. Esto ocasionó que en la época de la Asamblea Nacional Francesa emitiera una serie de decretos sobre puros rumores carentes de veracidad, y

7o. Una vez que una propuesta es desechada, ésta no se podía presentar nuevamente en la misma sesión. Esto previene la impertinencia de algún postulante y madura las decisiones.

### e) *La votación*

#### i) Separación entre el debate y la votación

Estos dos momentos distintos, cuya separación pudiera parecer por lógica innecesaria de comentarse, es referida en el manual de *Tácticas de los Congresos Legislativos*, en forma interesante.

En primer lugar, votar equivale a hacer las veces de un juez; emitir una decisión que estaría viciada de origen si previamente no se han escuchado todos los argumentos que pretenden influir a los votantes. Esto ocurrirá sólo al término del debate cuando no queden ya oradores por hacer uso de la palabra.

En segundo lugar, se deben “prevenir las decisiones contrarias a la voluntad real del Congreso”. Suponiendo, como de hecho ocurrió en los Estados Generales Franceses en 1789, que los parlamentarios eran llamados en lo individual primero a debatir e inmediatamente a emitir su voto, esto hacía que muchos otros miembros, subsecuentemente, se pronunciaran en el mismo sentido que el primero, y algunos de los últimos oradores vertían argumentos que por determinada cuestión provocaban el cambio de voluntad de los precedentes, quienes habiendo emitido ya su voto se veían obligados a tomar resoluciones contra su voluntad.

#### ii) Diversos tipos de votación

El objeto de las votaciones es recoger el sentido de la voluntad general formada por un conjunto de voluntades particulares, es decir, la de cada uno de los miembros.

Podemos distinguir diversos tipos de votación:

1o. El voto se emite sobre proyectos o personas, es decir, para decidir sobre alguna iniciativa o para designar a personas en el desempeño de un oficio;

2o. Voto simple y voto compuesto. El primero cuando sólo hay dos opciones, un pro y un contra. En segundo cuando se presentan varias opciones;

3o. Las votaciones pueden ser públicas o secretas, según convenga, a estas últimas se les llama escrutinio;

4o. Una resolución puede tomarse según sea la voluntad de los miembros o independientemente de ella. En el primer caso se trata de una elección, en segundo del azar, y

5o. Por último, hay votación “regular” cuando se cuenta cada uno de los sufragios, y votación “breve” cuando simplemente se calcula de acuerdo a los que se ponen de pie o permanecen sentados o levantan la mano, formándose un juicio cuyo sentido es válido si nadie reclama.

### *iii) Votaciones públicas y secretas*

Puede decirse que generalmente conviene más la publicidad de las votaciones.

Votar públicamente hace que el público conozca quién defiende verdaderamente sus intereses.<sup>14</sup>

Sin embargo, ocasionalmente puede ser conveniente sufragar en secreto, por ejemplo, cuando votar en un sentido o en otro reportaría beneficios ilegítimos, o cuando se votara por pura amistad o se quiera evitar actitudes demagógicas y, en general, cuando lo contrario, es decir, votar públicamente, vaya en contra de la libertad e independencia de los sufragantes.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ver inciso a) relativo a la publicidad de las operaciones del Congreso, donde las razones comentadas resultan coincidentes.

<sup>15</sup> O bien, que se provoque la ira de aquéllos contra cuyos intereses se hubiese votado.

Lo importante es señalar que estos dos métodos no son excluyentes, sino que se complementan cuando se pretende conseguir el sentido de la voluntad general.

*iv) La emisión del voto*

La gran cantidad de asuntos que ocupan a un Parlamento hacen que éste cuente con métodos de funcionamiento expedito, así pues en varios tipos de asuntos se utilizan métodos de votación que aunque expresen el sentir general, carecen de gran precisión en atención al ahorro de tiempo, y que podemos encuadrar dentro de lo que anteriormente se consideró como votación “breve”. Hay dos formas de recoger la votación que se ajusta a los requisitos de prontitud: la votación por aclamación y aquella que se manifiesta con alguna postura corporal.

De la primera se obtiene el sentido de acuerdo a la intensidad de la voz de los votantes, método que presenta algunos inconvenientes como el de aumentar la inexactitud, prolongación de las exclamaciones, desconocimiento del sentido del voto de cada miembro, así como una relación directa entre intensidad y fogosidad partidista.

El segundo tipo de votación depende de la postura corporal que se tome, como levantar una mano, ponerse de pie o desplazarse hacia alguna zona del recinto de sesiones; métodos estos últimos de mayor exactitud y pronta emisión.

Existe otro tipo de votación, la nominal o “regular”, que por su exactitud previene contra los fraudes y tiene las siguientes ventajas: se verifica con precisión el sentir de la mayoría y se da un carácter público al sentido de cada voto.

Pero en un Congreso la voluntad no sólo se expresa en pro o en contra, sino también en forma de abstención.

“Exigir una respuesta afirmativa o negativa de un hombre que está en duda, es sustituir la libertad por la violencia, es forzarle a mentir”. El manual propone que durante las votaciones se haga un recuento de los votos con carácter de abstención que si bien no inclinan la balanza a ningún lado, sí

hacen del conocimiento general la posición de los abstencionistas y, por otra parte, pueden mostrar, en caso de ser numerosos, que el asunto no está suficientemente debatido, pues si bien en ocasiones este voto se debe al deseo de no adquirir compromisos, también es consecuencia de la falta de conocimiento del tema.

## v) Hora para la celebración de sesiones

Se considera indiscutible la necesidad de señalar la hora en que darán inicio las sesiones, pero se cuestiona la conveniencia de fijar la hora de su término.

Respetando la conclusión de los discursos iniciados, sí es útil tener una aproximación de la hora en que el debate habrá de finalizar.

Se podría pensar que de suceder lo anterior, hubiese algún partido que creyendo verse beneficiado por la continuación del debate en algún día posterior, agotase el tiempo de la sesión con este propósito. "El partido que querría hablar para consumir el tiempo se haría mucho perjuicio a sí mismo. Hablar para no decir nada en un Congreso, cuyos murmullos de indignación se oyen, y delante de un público que observa como juez, es un papel que pide un grado de imprudencia extraordinaria.

Por último se comenta, a diferencia de lo que se recomienda en el manual de "Tácticas de los Congresos Legislativos", que el Parlamento inglés inicia sus sesiones a una hora fija (4:00 P.M.), pero no las cierra a una hora definida, por lo que algunos debates se prolongan por varias horas.

Las sesiones comienzan en la tarde debido a que por las mañanas sus miembros tienen otras ocupaciones, los ministros despachan en los asuntos de sus ministerios, los jueces y abogados acuden a los tribunales y los comerciantes atienden sus negocios, según indica el manual. En consecuencia cambiar la hora de sesionar cambiaría la composición del Parlamento.

Complementando las ideas anteriores, el Senado romano no podía comenzar ningún negocio, sino hasta que el sol saliera y tampoco lo podía concluir, sino hasta que se pusiera, lo cual evitaba "sorpresas".<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Ver inciso relativo a la asistencia.

## vi) Vestimenta

La utilidad principal de usar un traje uniforme a todos los miembros consiste en diferenciar a éstos del resto de la concurrencia y dar carácter de igualdad a los parlamentarios.

Además, esto provoca una actitud de respeto para los miembros y una actitud más noble de parte de éstos, permite que se les identifique en sus actividades y evita ciertas usurpaciones.

## vii) Concurrencia

Se recomienda admitir a extraños a presenciar los debates en el mayor número posible y en la medida en que no se perjudique al normal transcurso de éstos.

Y, finalmente, encontramos en el manual el siguiente comentario: “¿Y se deben admitir a las mujeres? No. Yo he fluctuado, he pesado las razones por una y otra parte, y me oponía a una privación que tenía todas las apariencias de una injusticia y un desprecio. Mas por ventura, ¿el temerlas es despreciarlas? No admitirlas en un Congreso donde sólo debe reinar la razón, tranquila y serena, es una confesión de su influjo que no podría herir su orgullo”.

## 2. *Parte orgánica del contenido*

### a) *Cuerpos legislativos*

Cuando un grupo de sujetos esterna su voluntad con el propósito de dar origen a un determinado acto común, se conforma un organismo al que el libro “Tácticas de los Congresos Legislativos” denomina “cuerpo”.

Estos cuerpos pueden convertirse en “privilegiados” cuando sus miembros “obrando reunidos bajo un mismo reglamento, han recibido derechos que no gozan los demás ciudadanos”.

Ahora bien, un “cuerpo político” es un cuerpo privilegiado que tiene una existencia permanente y con un número de integrantes definido. Estos, además, pueden ser simples o compuestos, en el primer caso estaremos en presencia de una sola asamblea; en el segundo, de dos o más.

En el caso de un Parlamento como en el de una asamblea de otro tipo se pretende obtener de éstos una voluntad común que determine sus acciones; constituyendo ésta, una voluntad en cierta forma preeminente, debido al carácter de aquellos que le dan origen. “Lo que constituye la operación de un cuerpo político, es el concurso de muchos miembros a un mismo acto. Se sigue pues de aquí que el acto de una asamblea no puede ser sino un acto enunciativo, un acto que produce una opinión o una voluntad. Todo acto de un Congreso ha debido comenzar por ser el de un solo individuo, puede acabar por ser el de un cuerpo.” “Así que la posibilidad de concurrir en un mismo acto intelectual, es lo que constituye el principio de unidad de un cuerpo.”

#### b) *Separación del cuerpo legislativo en dos asambleas*

El libro de “Tácticas de los Congresos Legislativos” está basado esencialmente en diferentes aspectos del Parlamento inglés. En consecuencia contempla la existencia de dos cámaras, producto no de una teoría elaborada con antelación, sino de una experiencia histórica vivida por las instituciones políticas británicas, en la que una Cámara congregaba a los nobles magnates y otras clases privilegiadas y la otra a la población común.

Así pues se cuestiona la conveniencia de tener dos cámaras cuya “conformidad de pareceres o conciliación de opiniones” es requisito para originar un acto de Parlamento.

#### i) Inconveniente <sup>17</sup>

1o. Esta división será frecuentemente un medio de dar a la minoría el efecto de la mayoría, aun la unanimidad de una de las dos asambleas tropezará contra una mayoría de un solo voto en la otra asamblea;

2o. Esta división favorece dos intenciones que eventualmente pueden diferir (recuérdese la integración de las cámaras en Inglaterra). Se agudiza la oposición de interés y se acepta la indebida preponderancia de una Asamblea;

---

<sup>17</sup> Al haber encontrado concluido el trabajo de Bentham, Dumont suple con opiniones recogidas por él, los inconvenientes del bicameralismo.

3o. Cada Cámara trabaja con diferentes instrumentos, por ejemplo, los argumentos expuestos en una Cámara no siempre se conocerán en la otra, lo que se agrava cuando es el autor de la proposición el que los vierte;

4o. “El resultado final de esta división es establecer una distribución de poderes, que da a una de las Asambleas la iniciativa, y reduce la otra a una simple narrativa.” “Dos Asambleas independientes no pueden existir mucho tiempo sin rivalizar en poder”, y

5o. Es necesario elegir una de las dos cámaras para iniciar las operaciones, decisión que se orientará no por el derecho, sino por el hecho y que podría reflejar el mal influjo de una Cámara.

## ii) Ventajas

1o. Evita la precipitación en la toma de decisiones.

“Esta división es un medio bien seguro para enfrentar la precipitación y prevenir las sorpresas.” Y se comenta que, si bien pueden establecerse en diversas disposiciones reglamentarias obstáculos tendientes a evitar lo anterior, como son las tres lecturas, discusiones en comisión, discusión en lo general y en lo particular, oportunidad de intervenir en las discusiones, etc., “una Asamblea sola y que tuviera en efecto los mejores reglamentos, no los observa, sino tanto como le conviene o le agrada. La experiencia ha demostrado que fácilmente se separa de ellos, y que circunstancias críticas le proveen de un pretexto siempre expedito, y de un pretexto popular para hacer todo lo que quiere el partido dominante”. Así pues, “si hay dos Asambleas, las instituciones serán observadas, porque si la una llega a violarlas, facilitará a la otra un fundamento legítimo para reprobar todo lo que fuere presentado con una innovación sospechosa”. “Hombres que trabajan largo tiempo juntos, contraen enlaces y adquieren maneras de ver, un espíritu de rutina y de cuerpo, que tiene su correctivo natural, en otra diversa reunión. Se puede pues considerar una segunda Asamblea como un tribunal de apelación de la primera instancia”;

2o. “Restricción de poder de una Asamblea sola.”

El hecho de que los miembros de una Cámara sean electos por el pueblo y además sean inmovibles puede propiciar el abuso de poder. Así la existencia de una segunda Cámara podría servir de freno a los excesos de la otra;

### 3o. Separación de grupos de interés común.

Atendiendo a la integración del Parlamento inglés, se recomienda que a los diputados de la nobleza y del clero se les dé una Asamblea distinta (Cámara de los Comunes). Debido, primero, a que si su número no es fijo pudiesen eventualmente adquirir los lores preponderancia sobre los comunes, si estuviesen en una sola Cámara; segundo, a que si están en cámaras separadas se puede conocer la voluntad de uno y otro grupo, sin que se confunda la de unos con la de los otros.

4o. La existencia de dos cámaras facilita numéricamente una mejor y más amplia representación del pueblo.

iii) El bicameralismo es un sistema “menos a propósito para crear que para conservar” y eventualmente favorecida en una nación con una “Constitución establecida”. Pero ¿convendría depositar al poder legislativo en tres o más cámaras? Ocurriría que se vieran multiplicadas las posibles rivalidades, dilaciones de tiempo en el procedimiento y otros objetos perjudiciales, y lo más grave, las alianzas políticas a que éste diera lugar. Asimismo, que el Ejecutivo hiciera una influencia notoria sobre una Cámara o que la comunicación de dos Asambleas nulificara a la tercera, por ejemplo.

#### c) *Organos de la Cámara*

##### i) *Comités*

Considerada la Asamblea como conjunto, se concibe fácilmente que del seno de un gran cuerpo se desprendan otros menos numerosos.

Cualquier Asamblea deliberante ya sea de grandes o medianas proporciones requiere para lograr el buen éxito de sus funciones que los asuntos a que dirija su atención sean previamente analizados y preparados por un grupo menos numeroso que la Asamblea General.

“Cuanto más numeroso es un Congreso, tanto menos es su actitud para ciertos trabajos.” “Cada comisión puede ocuparse de un negocio diferente, los trabajos se distribuyen entre ellas, y su marcha es acelerada: pueden darse a todos los pormenores de un proyecto nuevo, un grado de atención, de que sería incapaz un grande Congreso.”

Sin embargo, y si bien es cierto que desde las Asambleas más simples hasta la gran mayoría de parlamentos del mundo acogen este procedimiento de formación de comités o comisiones, en el Parlamento inglés encontramos una situación especial.

En la actualidad el Parlamento inglés, si bien cuenta con comités, éstos carecen de un papel relevante a diferencia de otros parlamentos, y son creados más que nada por puro formalismo. Por otra parte la asistencia a sus escasos trabajos es irregular y baja.

En contraste con lo anterior existe en la Cámara de los Comunes un comité que sí funciona como tal, pero que aparentemente carece de las ventajas que poseen estos suborganismos, ya que se integra con tantos miembros como tenga la Cámara en su totalidad. Es decir, que una sesión ordinaria del Parlamento se diferencia de una de comité por la declaración que al respecto se haga, así como por la adopción de una forma de procedimiento mucho más elástica, pero no por el número de asistencia. A este comité se le denomina "Committee of the whole house" o Comité de la Cámara en su Conjunto.

La forma anteriormente referida tiene por supuesto un origen histórico, y nació de la siguiente manera:

Conforme surgía y evolucionaba la Institución Parlamentaria ocurría lo propio con sus componentes, como es el caso de los comités. Estos, como en otros países en la actualidad, contaban con un número reducido de miembros en relación al total de aquellos con los que contaba la asamblea, y si bien su composición numérica variaba, se pueden considerar dos clases distintas: uno que se componía por tres y hasta quince miembros aproximadamente y otro compuesto por 30 o 40 miembros, también aproximadamente, constituido este último para el trato de asuntos de gran relieve.

Estos comités eran, dentro de la esfera de su propia competencia, los instrumentos principales de acción para combatir en cuestiones políticas incidentes graves, producto por lo general de la intromisión arbitraria de la corona en cuestiones relativas a los privilegios del Parlamento, impuestos, asuntos judiciales, etcétera.

A lo anterior resultaba deseable que las medidas que al efecto se plantearan y adoptaran fueran producto no de un número parcial de miembros, sino del total de ellos, lo que acentuaría su unidad y eficacia y, en consecuen-

cia estos trabajos que hubieran correspondido a un comité lo fueron del total de los miembros de la Asamblea, aunque constituidos en un comité sui géneris.

Así se trataban los asuntos relativos a las materias arriba señaladas hasta extenderse con el tiempo a otras.

Volviendo al “Tratado de Tácticas”, Bentham enuncia algunas características de la forma de trabajar tanto en “Cámara” como en “comisión general”.

En la Cámara:

1. La moción o el “Bill” es considerado en su conjunto.
2. Un miembro no puede hablar más que una vez, si no es en el caso de que tenga que dar explicaciones.
3. El Congreso es presidido por su jefe ordinario.
4. Cada moción debe ser secundada.
5. Cuando se divide, una parte queda en el salón y la otra pasa a la antecámara.
6. La moción puede quedar separada por la cuestión previa.

En la comisión general:

1. La moción o el “Bill” se discute artículo por artículo.
2. Cada miembro puede hablar sobre cada artículo todas las veces que quiera.
3. Ocupa el sillón o primera silla un presidente temporal *ad hoc*.
4. Una moción no tiene necesidad de ser secundada.
5. La división se hace por ambas partes, pasando la de un lado, al otro de la Cámara.
6. No es admitida la cuestión previa.

Y quizá se muestre como la mayor ventaja la flexibilidad y amplitud de oportunidades para los miembros de intervenir.

Por último, recomienda que algunas comisiones se constituyan con permanencia y conocimientos. Tal es el caso de la de "hacienda", "comercio", "economía política", etcétera.

Las comisiones que Bentham llama ocasionales se constituyen de acuerdo al surgimiento de asuntos específicos, lo que permite que sus integrantes se aboquen exclusivamente a un asunto en particular.

## ii) Del presidente de la Asamblea

Empieza Bentham por comentar la necesidad de que la presidencia sea unipersonal. "Si hubiese dos, todas las veces que se ofreciera alguna diferencia de opinión entre ellos, no habría decisión. ¿Y si hubiese más de dos?, he aquí un pequeño Congreso que tendría sus debates y alargaría inútilmente los asuntos."

También recomienda que tenga un carácter permanente, más que por los inconvenientes de realizar múltiples elecciones, por la experiencia que éste adquiere en el desempeño de la presidencia. "Siendo permanente, tendrá más experiencia, conocerá mejor el Congreso, estará más al corriente de los negocios, y se sentirá más interesado en su buena dirección, que un presidente pasajero." "El presidente perpetuo que no lo pierde, sino por el mal desempeño, tiene un estímulo mayor para cumplir con todos sus deberes."

Y sin ver mayores inconvenientes siempre y cuando se tomasen medidas adecuadas como lo constituyen unas buenas normas de procedimiento expone: "Mas debería temerse que en fuerza de esta permanencia no adquiriese demasiado ascendiente. Pero cuanto mayor fuera este ascendiente, tanto más favorable resultaría al interés general, con tal que por otra parte el reglamento le quite todo medio de adquirir un influjo indebido sobre el orden de las proposiciones y sobre todo el modo de recoger los votos".

También se refiere a la suplencia, que estará presta a reemplazar al titular en caso de necesidad.

Bentham también hace algunos comentarios en relación a las objeciones que se formulan a la imparcialidad del presidente de la Asamblea.

“Se dirá quizá que no pudiendo el presidente quedar más neutral e imparcial que los demás, en las cuestiones que interesan a la nación entera, y estrechando en todo caso, por su misma obligación ocuparse de ellas constantemente, valdría más darle un poder que le precise a declararse, a manifestar sus verdaderos sentimientos y a afirmar de esta manera al Congreso, que no dejarle gozar bajo una falsa apariencia de imparcialidad, de una confianza que no merece.

A lo que responde que no se puede negar que todo ser humano posea una opinión o voluntad; pero mientras ésta no influye en su conducta, aquellos “sentimientos íntimos” carecen de relevancia para el Congreso. Además, compeliéndosele al presidente a actuar con neutralidad se propicia que lo haga a tal grado que “las ideas que ocupan su entendimiento, durante la escena de un debate, pueden ser tan (muy) diferentes de las que ocupan a los actores”.

“La costumbre facilita mucho esta clase de abstracciones, si esto no fuera así, cómo se verían jueces llenos de humanidad, fijar su atención sobre un punto de ley, mientras que una familia medrosa espera, bajo sus ojos, el éxito de su juicio.”

Pero a pesar de ello resulta preferible abogar por la imparcialidad, ya que en un “Congreso Político numeroso, en que debe esperarse que han de hacer pasiones y enconos, es necesario que el destinado a conciliar los ánimos que no esté jamás en la necesidad de alistarse bajo las banderas de un partido, de hacerse amigos o enemigos, de pasar del papel de combatiente al de árbitro, y de comprometer, por funciones opuestas, el respeto debido a su carácter público”.

En lo que respecta a las funciones que ejecute el presidente no las refiere con la amplitud que ameritaría hacerlo; sin embargo, enuncia quizá su principal característica: la imparcialidad.

Esta se traduce en una serie de elementos entre los que destaca el hecho de que desde el momento en que una persona es designada presidente deja de

pertenecer a partido o club político alguno, colocándose más allá de sus rencillas, y no tiene nada que esperar ni temer de éstos.

Por otra parte, José F. Riedlich<sup>18</sup> comenta que hasta comienzos del siglo XIX era usual que el Presidente (Speaker) interviniese en los debates y se agrupara en comités tal y como el resto de los miembros. Pero el carácter de imparcialidad y de especie de juez supremo de que se encuentra investido por una parte; y, por la otra, la sujeción a una autoridad inferior que por la eventualidad se colocaba por encima de él, al participar en un debate, así como la parcialidad en que caía por esta misma razón, hicieron antagónica la posición de presidente con el ejercicio de los derechos comunes a los miembros.

La imparcialidad de este funcionario era considerada a tal punto que el siguiente comentario nos ilumina en este sentido: "todas sus decisiones, todas sus operaciones deben estar subordinadas a la voluntad del Congreso, y subordinadas en el momento mismo". El Congreso no tiene otro motivo para diferir a él, que la suposición de su conformidad al voto general. La decisión del presidente si el cual debe ser, nada más es, que una decisión dada por el Congreso, en menos tiempo que emplearía en darla el Congreso mismo.

Por lo que se refiere al voto de calidad, en caso de empate, con que cuentan los presidentes de algunos Congresos lo considera cargado de parcialidad, por lo que censura: "El partido más sencillo y más natural que se puede tomar en caso de igualdad, es el de contemplar la proposición que no ha tenido la mayoría de los sufragios, como desechada. En punto de elección, sería mejor dejársela a la suerte, que no dar voto decisivo al presidente: la suerte a nadie ofende".

Finalmente, con relación a este personaje, se comenta la forma de su designación y remoción "es necesario que sea elegido por el Congreso, exclusivamente por él, a mayoría absoluta y en escrutinio: lo es también que sea amovible sólo por el Congreso".

"Sin el poder de destituir, el poder de elegir sería peor que inútil; si fuese necesario separar estos dos poderes, el de destituir sería muy preferible al de elegir."

---

<sup>18</sup> The Procedure of The House of Commons, Ams. Press, N.Y., Vol. II, pág. 134.

d) *El edificio cameral*

i) El recinto legislativo

A primera vista podría parecer que hablar del recinto legislativo y sobre todo del salón de sesiones, no es más que una mera curiosidad o un dato accesorio, sin embargo, de su disposición derivan consecuencias interesantes e importantes para su modo de operación. Puntos que Bentham consideró mucho antes de que se reconociera su importancia.

“La magnificencia de la arquitectura en un edificio destinado a un grande Congreso Político sería casi siempre dañosa mirada por el aspecto de la utilidad.”

Como la sala donde se reúne la Asamblea —considera Bentham— debe facilitar que los miembros escuchen y que entre el Presidente y aquéllos exista un contacto visual permanente.

Y con tales propósitos recomienda un salón con la forma siguiente: “una forma a poco más o menos circular, gradas que se levanten a manera de anfiteatro, la silla del Presidente colocada de manera que tenga a la vista todo el Congreso y que él sea visto por el orador, un espacio central para los secretarios y la mesa, dos cámaras inmediatas para las comisiones, tribunas para los oyentes, un sitio particular para los autores de papeles públicos, véanse aquí los puntos más importantes”.

La anterior sugerencia de Bentham coincide con el diseño de muchas salas parlamentarias, es decir, que éstas forman un semicírculo.<sup>19</sup>

La anterior disposición del salón, además de permitir el contacto auditivo y visual, tiene otras implicaciones. Es conveniente a cámaras numerosas. Favorece a los sistemas de más de dos partidos, ya que la otra alternativa más común para la distribución de los asientos es la forma oblonga, es decir, de dos filas de asientos paralelas situadas unas frente a otras, lo que favorece al bipartidismo y hace que los parlamentarios al tomar asiento publiquen su pertenencia a uno u otro partido.<sup>20</sup> No así la estructura circular

---

<sup>19</sup> La gran mayoría de los parlamentos europeos; el Senado y Cámara de representantes, en los E.U.A., México y otros países latinoamericanos.

<sup>20</sup> K.C. Wheare, *Legislaturas*, LI Legislatura, Cámara de Diputados, 1981.

que permite tomar asiento por partido, cuando éstos son más de dos. Al efecto J. C. Wheare<sup>21</sup> comenta: “el lenguaje de la política le debe gran parte de su vocabulario a la forma en que fueron acomodados los asientos en un recinto semicircular: extrema izquierda, izquierda del centro, derecha del centro, derecha y extrema derecha”.

Expuesto a lo anterior, debemos apuntar que esto no es una constante inalterable y que la distribución de los asientos no siempre tiene el mismo significado. Resumiendo la clasificación que hace K.C. Wheare, reconocemos formas de distribución de asientos conforme a los tres siguientes objetos:

1. Los miembros se dividen en dos grupos, los que están a favor del gobierno y los opositores (recinto oblongo).

2. Los parlamentarios se sientan por grupos partidistas (recinto oblongo: dos partidos semicircular, tres o más partidos).

3. Los miembros se sientan sin importar partidos, según el distrito o circunscripción a la cual representan.

ii) Lugar para tomar asiento y hacer uso de la palabra

El manual recomienda, respecto al sitio que ocupan los parlamentarios, que éste sea según el orden de su llegada, fundamentalmente con el objeto de articular y concertar las operaciones partidistas, evitando su dislocación, que podría originar la separación de los miembros de partidos comunes.

Se señala como excepción, cuando se hubiesen asignado determinados lugares por motivos de cortesía o utilidad, a algunos personajes. “Las distinciones de asientos y las disputas de rango deben ser desconocidas.”

En la Cámara de los Comunes no todos los miembros alcanzan a tener asiento, lo cual es un hecho intencional. Muchos de ellos se ven precisados a ocupar lugares destinados para otro tipo de concurrencia.

---

<sup>21</sup> Al respecto, Churchill opinaba: “Su forma —la de la sala— debe ser oblonga y no semicircular. Aquí encontramos un elemento muy importante de nuestra vida política. La Asamblea semicircular, que tanto atrae a los teóricos de la política, permite que cada individuo o cada grupo se mueva alrededor del centro, adoptando varias tonalidades según cambie el clima político.”

# JEREMIAS BENTHAM: EN LOS ORIGENES DEL REGLAMENTO PARLAMENTARIO

Mario Gilberto AGUILAR SANCHEZ

*SUMARIO: I. Introducción; II. Los tratados parlamentarios de Bentham y su recepción en el continente europeo y en México; III. Contenido de la obra "Táctica de los congresos legislativos" de Jeremías Bentham; 1. Contenido desde el punto de vista funcional; a) Publicidad de las operaciones del Congreso; b) Titulares del derecho de iniciativa; c) Caracteres de las iniciativas o proyectos; d) El debate; e) La votación; 2. Parte orgánica del contenido; a) Cuerpos legislativos; b) Separación del cuerpo legislativo en dos asambleas; c) Organos de la cámara, y d) El edificio cameral.*

## I. *Introducción*

A finales del siglo XVIII las reglas que integraban el régimen interno del parlamento inglés y que normaban el ejercicio de sus poderes eran de gran antigüedad, producto de la costumbre, y jamás habían estado contenidas globalmente en código escrito alguno.

En esta época Jeremías Bentham, abogado y político inglés, exponente importante del utilitarismo, observa y analiza el comportamiento político de su país. Su pensamiento utilitarista se refleja en su obra y se le considera como uno de los reformistas legales más efectivos. Consideraba como fin esencial de las leyes alcanzar la felicidad pública, la cual implica el bienestar de la

Respecto a la tribuna para ser escuchado, señala su utilidad mayor a la de hablar desde el sitio que se ocupa normalmente. Al orador se le distingue y escucha mejor, trasladarse a una tribuna implica una meditación y una vez ocupada la tribuna, la atención de que es objeto lleva al silencio de la Asamblea, "si alguno habla fuera del lugar privilegiado, comete una irregularidad notable, y al instante se llama al orden".

El uso de tribuna podría presentar dos inconvenientes según Bentham, que la timidez inhibiera a algún miembro con una valiosa aportación, inconveniente que se considera no perduraria. Y que quizá se deseara hacer una brevisima aclaración, para lo cual habría que atravesar el salón y subir a tribuna, en perjuicio del tiempo, a lo que se propone como solución que el presidente permita estas breves intervenciones desde el lugar de cada uno.