Perspectivas sobre el Parlamento: Bentham y Arosemena

Salvador Sánchez G.

Resumen: *El presente artículo pretende aproximarse al origen de las ideas sobre la institución parlamentaria en Panamá desde la lectura de dos autores significativos del siglo XIX: Jeremías Bentham (1748-1832), uno de los padres del positivismo jurídico, filósofo utilitarista, codificador y reformador de las instituciones inglesas, incluyendo las parlamentarias, y Justo Arosemena (1817-1896), frecuentemente identificado como Benthamista, constitucionalista, codificador y diputado, inspirador intelectual del autonomismo panameño en la Colombia decimonónica. El artículo confronta las ideas de ambos autores sobre la institución parlamentaria.*

Abstract: *The present article tries to come near to the origin of the ideas on the parliamentary institution in Panama from the reading of two important authors of XIX century: Jeremy Bentham (1748-1832), one of the parents of the legal positivism, utilitarian philosopher, codes writer and reformer of the English institutions, including the Parliament, and Justo Arosemena (1817-1896), frequently identified as Benthamist, constitutionalist, legislator, intellectual inspiration of the Panamanian autonomism in XIX century Colombia. The article confronts the ideas of both authors on the parliamentary institution.*

En ocasión de conmemorarse este año el primer centenario de la Asamblea Nacional, se dan las mejores condiciones para reflexionar sobre aspectos relacionados a nuestra cámara legislativa y al Derecho Parlamentario. Uno de los aspectos más interesantes es, sin duda, el de las ideas sobre las que se edificó nuestra forma de comprender el Órgano Legislativo. Se trata de una evolución de casi dos siglos, que no puede examinarse con rigor en unas pocas páginas. Sin embargo, cabe adelantar hoy algunas ideas, en lo referente a las influencias doctrinales que permitieron modular el Derecho Parlamentario colombiano del siglo XIX, y en consecuencia, el Derecho Parlamentario panameño del período.

En primer lugar, cabe especular que es poco probable que haya habido influencia significativa de los autores españoles. La obra más representativa del derecho parlamentario español de principios de siglo XIX, es la **Teoría de las Cortes o Grandes Juntas Nacionales de los Reinos de León y Castilla**, de Francisco Martínez Marina, publicado en 1813. La ruptura con España, en esa

primer época, interrumpió la continuidad de la influencia política, jurídica y cultural de la península sobre la Nueva Granada. En su lugar, la influencia de autores italianos, franceses y británicos, es casi segura. Entre ellos, era frecuente la referencia a Filangieri o a Carlos Comte. Obras muy importantes fueron la **Ciencia de la Legislación**, de Gaetano Filangieri (1752-1788) y **Tratado de legislación o exposición de las leyes generales según las cuales los pueblos prosperan, decaen o quedan estancados**^{1, 2}, de Carlos Comte.²

Italiano nacido en Nápoles, Filangieri asimiló el pensamiento de Montesquieu y Vico, publicando **Ciencia de la Legislación** a partir de 1780, en múltiples volúmenes.³ En ella planteaba la necesidad de la codificación de las leyes, entre otras reformas. Se contó entre las obras inspiradoras de Franklin y la Constitución de Estados Unidos.

Entre las figuras cuya influencia es indiscutible, está Jeremías Bentham, uno de los padres del Derecho Parlamentario. Bentham⁴ tuvo gran predicamento en América Latina, incluyendo Panamá.⁵ El propio Justo Arosemena fue uno de los más importantes seguidores de las ideas del filósofo británico.⁶

En un primer momento, la influencia de Bentham en Arosemena parece muy importante. Arosemena cita en sus **Apuntamientos para la Introducción a las Ciencias Morales y Políticas** los **Principios de Legislación**⁷ y los **Tratados de Legislación Universal Civil y Penal**⁸ de Bentham.

Sin embargo, el ascendente de Bentham sobre Arosemena parece no extenderse a su concepción de las instituciones legislativas. Si bien se percibe fácilmente la común identidad liberal radical, Bentham es sistemático en su crítica de la institución parlamentaria, mientras que las observaciones de Arosemena están dispersas. Por otro lado, aunque se contradicen en algunos temas, es más frecuente que sus reflexiones no se encuentren, al pronunciarse cada uno sobre asuntos que el otro no aborda. Esto puede deberse a que el presunto discípulo, en este caso Arosemena, no tuvo acceso a las **Tácticas Parlamentarias**⁹, la obra en que Bentham expresa sus observaciones de forma específica. En ese sentido, no he podido identificar citas de las **Tácticas** en las obras de Arosemena, siendo una obra que pudo llegar a conocer.

La influencia de Bentham será ante todo filosófica, y quedará plasmada en los **Apuntamientos**, publicados en 1840. Es decir, notablemente antes de los principales escritos de doctrina constitucional del panameño. Para entonces Arosemena había desarrollado un sólido aprecio por la forma de gobierno de los Estados Unidos, lo que debe al menos en parte a la influencia directa de su maestro, Florentino González, quien en **Lecciones de Derecho Constitucional**, de 1869, examina el derecho constitucional de los Estados Unidos, y quien en 1872 publicó también la recopilación **Constituciones de Algunos Estados de la Unión Americana**. Estas obras, así como las de comentaristas anglosajones

de la constitución estadounidense¹⁰ y **La Democracia en América** de Tocqueville, fueron utilizadas en las sucesivas ediciones de **Estudios Constitucionales**¹¹ de Arosemena.

En **Tácticas Parlamentarias** Bentham se dedicó a desarrollar las formas que debía adoptar un Estado organizado racionalmente, empeño en el que incluso examinó, específicamente, la organización parlamentaria. Planteó posiciones sobre cuatro materias importantes relacionadas con los parlamentos: su estructura, el mandato parlamentario, las competencias del parlamento y aspectos de procedimiento parlamentario.

En lo referente a su **estructura**, Bentham se presentó claramente contrario al régimen bicameral. Respecto a los órganos internos del Parlamento, hizo énfasis en la figura del gobierno unipersonal (en la tradición anglosajona del “Speaker”) por sobre el gobierno colegiado (de la tradición europeo-continental de la “Mesa”). Eso sí, supone al Speaker una figura neutral, que realiza sus labores con imparcialidad.

En lo referente al **mandato parlamentario**, Bentham impulsó ideas muy originales. Por un lado, supuso satisfecho el mandato representativo si los diputados se expresaban con libertad, de acuerdo a su conciencia, y votaban de acuerdo al interés de sus electores. Esa contradicción aparente buscaría conciliar la necesidad general del debate público y transparente, con la obligación de actuar conforme a los intereses representados en la cámara.

La posibilidad del abuso del mandato por parte de los diputados era examinado igualmente por Bentham. En ese sentido ofrecía garantías para limitar esos abusos, garantías dirigidas a modular las aptitudes morales, intelectuales y “laborales” de los diputados.

En lo referente a las aptitudes morales, Bentham proponía instituciones tales como los mandatos cortos, la prohibición de la reelección inmediata de los diputados, y la publicidad de las sesiones parlamentarias (lo que incluía la prohibición de sesiones secretas). Ciertamente, Bentham también propone el establecimiento de la revocatoria popular del mandato parlamentario, la que podría alcanzarse previa iniciativa del 25% de los electores.

Pese a que en el momento estaban ya consolidadas las prerrogativas parlamentarias (inviolabilidad e inmunidad), Bentham las desestima, pues las supone útiles para proteger a los diputados frente al despotismo del Ejecutivo, pero no debían servir para protegerlos frente a la opinión pública. De cualquier forma, sólo podría perseguirse judicialmente al diputado si en el plebiscito revocatorio era efectivamente removido, y en una pregunta secundaria resultaba también mayoritaria la opinión favorable a su persecución judicial.

En cuanto a las aptitudes intelectuales, Bentham propuso tanto el pleno acceso a la información necesaria para ejecutar los trabajos legislativos, y

la original idea de someter a los candidatos a diputado a un procedimiento de selección similar al procedimiento utilizado para el ingreso al servicio público en general (lo que incluiría pruebas o exámenes).

Respecto al estímulo a la diligencia de los diputados, el filósofo británico propuso que la retribución de los parlamentarios no consistiera en un salario, sino que se les remunerara en la forma de dietas.

Para Bentham, las **competencias parlamentarias** son ilimitadas en el tiempo y en el espacio (dentro del territorio jurisdiccional del Estado), aunque no absolutas.

En cuanto al **procedimiento parlamentario**, Bentham plantea el mismo tipo de innovaciones que propuso respecto de la legislación en general. Contrario a la práctica parlamentaria de la época, propuso codificar el derecho parlamentario inglés, superando la práctica de aprobar resoluciones *ad hoc*.

De forma categórica, además, impulsa la necesidad de información del Parlamento, que debe ser satisfecha bajo el principio de la máxima transparencia sin sacrificar la eficacia, y la necesidad de informar a la opinión pública de las actividades parlamentarias, como mecanismo de control público a los diputados.

Diversos son los procedimientos que aparecen reflejados a lo largo de **Tácticas Parlamentarias**, y que son fácilmente reconocibles en el derecho parlamentario panameño. Uno, sobre el que vale la pena reparar, es el de los tres debates parlamentarios:

“En efecto, estos tres debates tienen un objeto diferente; y dividen la deliberación de un modo naturalísimo. Se ciñen en el primero á considerar la conveniencia ó des conveniencia del proyecto de ley bajo un aspecto general. Si le desechan, se habrá economizado mucho tiempo, pues no se han ocupado en la crítica particular de los diversos artículos. Y en efecto: ¿de qué serviría el examinar menudamente todas sus cláusulas, y proponer algunas enmiendas? Esto sería quitar las manchas de un vestido que van quizá a echar á la lumbre. Si se admite el proyecto de ley como conducente en sí mismo y en su fundamento, pasa entonces al segundo debate, toman en consideración allí cada cláusula de la ley una tras otra; y proponen enmiendas, ó las remiten en el intervalo de las sesiones á una comisión particular, encargada de estender todas las correcciones menudas; clase de tarea que con dificultad conviene a una asamblea numerosa. No tienen nada de definitivo los votos que se toman en este segundo debate; no siendo ellos mas que un modo de terminar la discusión sobre cada artículo, y sondear el parecer de la asamblea.

Después de un intervalo necesario para dejar descansar el ánimo, y reever con serenidad este proyecto de ley enmendado así, se llega al tercer debate con un profundo conocimiento de la ley, y se renueva el examen de ella con respecto á su general conveniencia y cláusulas particulares.”¹²

Otro aspecto sobre el que ilustra la obra de Bentham, es el de las comisiones parlamentarias:

“Cada comisión puede ocuparse en un negocio diferente, distribuyéndose el trabajo, cuyo curso es acelerado; y puede ponerse en todas las menudencias de un nuevo proyecto un grado de atención que sería incompatible con una numerosa asamblea. Es necesaria absolutamente esta formación de comisiones para juntar documentos, y entregarse á indagaciones preparatorias, que requieren que se oiga un sin número de individuos, para comprobar cuentas, etc., etc.../ Pero, cualquiera que sea el mérito de estas comisiones, no conviene que la asamblea descanse sobre ellas hasta el grado de dispensarse de uno ú otro de los tres debates: pues correría peligro de transferir insensiblemente la potestad de todos á un corto número de individuos, expuestos naturalmente á varios influjos ocultos.”¹³

Justo Arosemena, en su obra **Estudios Constitucionales** se expresa también sobre aspectos relacionados con la estructura del órgano legislativo, el mandato parlamentario, las competencias del parlamento y aspectos de procedimiento parlamentario general.¹⁴

Sobre la **estructura** del legislativo, Arosemena se muestra firme partidario del bicameralismo. En esto se separa de la posición de Bentham, pero hace suya una institución (la segunda cámara) que sirve bien a los propósitos del régimen federal, que Arosemena promovía para la Nueva Granada.

Arosemena llega a decir que el

“gobierno de una asamblea única es pues, una de las formas del despotismo, y de las peores, es uno de esos errores enormes que son increíbles para los que han estudiado la historia.”¹⁵

Arosemena llega a decir, con convicción, que con una sola asamblea debemos siempre temer decisiones tomadas en el calor de las pasiones, que se está en peligro de depender en ocasiones de la corrupción de un único diputado, que al corromperse, determine el resultado de una votación. En definitiva, afir-

ma que un legislativo integrado por una única Asamblea es “*la arbitrariedad ilimitada.*”¹⁶ En esto Arosemena favorece el modelo del Congreso estadounidense, apoyándose frecuentemente en Laboulaye.¹⁷ Sin embargo, Arosemena debió convivir con legislativos unicamerales en el Estado Soberano de Panamá, e incluso las Convenciones Constituyentes, señaladas usualmente en las Constituciones del Estado como mecanismos de reforma constitucional, eran siempre unicamerales.

En lo relativo al **mandato parlamentario**, Arosemena se pronuncia a favor de la representación de las minorías, atribuyéndole a la elección de diputados por mayoría relativa la virtud de garantizarla en circunscripciones uninominales, o la postulación de menos candidatos que las curules en disputa, en las plurinominales.

Sobre la condición de diputado, Arosemena defiende, contrario a Bentham, la inviolabilidad parlamentaria, la remuneración suficiente de los diputados, y la reelección inmediata de los mismos.

Las **competencias** y facultades del legislativo también son tratadas por Arosemena, quien considera que el legislativo debería poder auto convocarse a sesiones extraordinarias y a prórrogas. Sobre el quórum considera apropiado que se admita el de mayoría absoluta.

En lo relativo al ejercicio de las competencias legislativas, Arosemena parece favorecer que la iniciativa legislativa se concentre en el Ejecutivo, al tiempo que recomienda señalar explícitamente los objetos sobre los que se puede legislar. Sobre la facultad de interpretar las leyes, muy extendida en el siglo XIX como interpretación “auténtica”, Arosemena estima que corresponde a los jueces y no al propio órgano que expide las leyes. Sin embargo, considera que la Constitución sí pueda ser interpretada por los legisladores.

Arosemena se manifiesta contrario al ejercicio de funciones judiciales por el legislativo. Sin embargo, considera apropiada la figura del *impeachment* o juicio político, sobre hechos no definidos como delitos.

En conclusión, esta breve reseña sobre el pensamiento de Bentham y de Arosemena sobre el Parlamento, sirve para poner en perspectiva parte de las ideas que circulaban en el siglo XIX sobre la institución parlamentaria. Adicionalmente, sirve para matizar la influencia conocida de Bentham sobre Arosemena, las otras influencias de las que fue objeto, y el tipo de reflexiones que derivaron de su enfrentamiento con los problemas políticos y jurídicos de la época que le tocó vivir, y reflexiones que derivaron en parte en un posicionamiento sobre el diseño y formas de funcionamiento de las instituciones legislativas.

Bibliografía

Arosemena, Justo. **Apuntamientos para la Introducción a las Ciencias Morales y Políticas**, p. 128. En **Justo Arosemena, Patria y Federación**, Casa de las Américas, 1977.

Arosemena, Justo. **Estudios Constitucionales**. París, 1888.

Bentham, Jeremy. **Tácticas Parlamentarias**. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991.

Benedetti, Adolfo. **El Pensamiento Constitucional de Justo Arosemena**, Imprenta Nacional, 1962.

Fábrega P., Jorge. **Influencia de Jeremías Bentham en el Movimiento de Reforma Judicial Latinoamericano**, Panamá, 1982.

Martínez Garnica, Armando. **La Acción de los Liberales Panameños en la Determinación de las Políticas del Estado de la Nueva Granada, 1848-1855**. En Bonilla, Heraclio y Montañés, Gustavo (eds.). **Colombia y Panamá. La metamorfosis de la nación en el siglo XX**. P.37-91.

Mitchell, Harley James. **Introducción al Estudio de la Ley**, Asamblea Legislativa, 1999.

Quintero, César. *Las Reformas Constitucionales de 1956*. En Fábrega P., Jorge, **Ensayos sobre Historia Constitucional de Panamá**, pp. 507-538, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1991.

Sánchez, Salvador. **Los primeros Diputados Panameños: Ortiz y Cabarcas en las Cortes Españolas**. Revista Parlamentaria Debate, No. 7, Asamblea Nacional, Panamá, agosto de 2005.

Sánchez González, Salvador. **Cien años de Labor Legislativa**. En Historia General de Panamá (Volumen III, Tomo I), editado por Alfredo Castillero Calvo. Bogotá: Digital Designs Group, 355-372.

Sánchez, Salvador. **La naturaleza jurídica del Reglamento de la Asamblea Legislativa**. Revista Parlamentaria Debate, No. 2, Asamblea Legislativa, enero de 2002.

Soler, Ricaurte. **Pensamiento Panameño y Concepción de la Nacionalidad durante el siglo XIX**. Librería Cultural Panameña, 1971.

(Pie de página)

¹ Hay al menos una edición en español, publicada en 1827.

² Justo Arosemena cita a Carlos Comte en **Apuntamientos para la Introducción a las Ciencias Morales y Políticas**, p. 128. Ver **Justo Arosemena, Patria y Federación**, Casa de las Américas, 1977, p. 69-212. Ricaurte Soler estima que el **Tratado de Legislación** de Comte es una obra “*de importante influjo en el pensamiento de Arosemena.*” Al respecto ver: Soler, Ricaurte. **Pensamiento Panameño y Concepción de la Nacionalidad durante el siglo XIX**. Librería Cultural Panameña, 1971, p. 22.

³ Hay una edición en español de 1836, con comentarios de Benjamín Constant.

⁴ El autor inglés, conocido por su credo utilitarista, tuvo una profunda influencia en los legisladores de todo el mundo, y fue especialmente popular en la Colombia del siglo XIX.

⁵ Existe una monografía de Jorge Fábrega sobre la influencia de Bentham en la reforma judicial. Fábrega P., Jorge. **Influencia de Jeremías Bentham en el Movimiento de Reforma Judicial Latinoamericano**, Panamá, 1982.

⁶ El autor panameño se formó en ese liberalismo radical que, en el poder, hacía obligatorio el estudio de las obras de Bentham.

⁷ Supongo que se trata de la edición de **Principios de legislación y codificación**, de Francisco Ferrer y Valls, Madrid, 1834. Ver Arosemena, Justo. **Apuntamientos...**, Opus cit., p. 173.

⁸ Se trataría de la edición de Dumont, traducida por Ramón de Salas. Imprenta de Fermín Villalpando, Madrid, 1821-1822. Ver Arosemena, Justo. **Apuntamientos...** Opus cit., p. 118.

⁹ Bentham, Jeremy. **Tácticas Parlamentarias**. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991. En la descripción del contenido de la obra sigo de cerca el **Estudio Preliminar** de Benigno Pendás García. Bentham escribió una primera versión de **Tácticas Parlamentarias** alrededor de 1790, pero la edición definitiva es de 1816.

¹⁰ Kent, James. **Commentaries on American Law**, New York, 1836; and Story, Joseph, **A Familiar Exposition of The Constitution of the United States**, 1859.

¹¹ Arosemena, Justo. **Estudios Constitucionales**. París, 1888.

¹² Bentham, Jeremy. Opus cit., P. 201-202. La ortografía según el original.

¹³ *Ibidem*, p. 253 y 255.

¹⁴ En lo referente a las contribuciones doctrinales de Arosemena, me apoyo en el **Estudio Introductorio** preparado por Miguel González Marcos para una re-impresión aún no publicada de **Estudios Constitucionales**.

¹⁵ Arosemena, Justo. **Estudios Constitucionales**. París, 1888, p. 368. Citado por Benediti, Adolfo. **El Pensamiento Constitucional de Justo Arosemena**, Imprenta Nacional, 1962., p. 69.

¹⁶ *Ibidem*., p. 368.

¹⁷ El conocimiento del pensamiento de los federalistas parece ser menos directo, y sin

embargo, hay semejanzas con la argumentación de Madison a favor de la institución del Senado en la Constitución de 1787 y con la argumentación de Hamilton contra la introducción de una declaración de derechos en la Constitución (sobre la base de que podrían entenderse como excepciones respecto a poderes no concedidos a las autoridades, lo que desembocaría potencialmente en restricciones indeseadas a los derechos).