

CAPITULO III.

ESTUDIO DE LAS LEYES.

I. Conocimiento de las leyes.—Influencia de su estudio en el espíritu del administrador.—II. El cumplimiento de la ley es el ejercicio práctico de la libertad.—III. La ejecución de la ley exige un conocimiento profundo de ella.—IV. Leyes fundamentales, orgánicas i reglamentarias.—Decretos.—Leyes generales i locales.—El derecho natural es el fundamento de todas las leyes.—V. Orden en que se debe estudiar las leyes.—Los estudios administrativos deben principiar por las leyes políticas.—Estudio de la legislación civil i penal.—VI. Método para estudiar las leyes en general.—Plan de la ley.—Método empleado por el legislador.—VII. Letra, espíritu i aplicación de la ley.—VIII. Método determinado por Bonnin.—IX. Estudios hechos en los preámbulos.—Interpretación de la ley por medio de los reglamentos, decretos i circulares.—X. Ventajas del estudio hecho por sí mismo.

I

El conocimiento de las leyes es esencial en el administrador público.

Llamado éste a hacerlas cumplir diariamente, su tarea predilecta debe ser el estudio constante de ellas; porque solo se las profundiza con la experiencia adquirida mediante la labor perseverante de toda la vida.

El estudio de las leyes es necesario al administrador, no solo porque debe prepararse para hacerlas cumplir con sagacidad i recto criterio, sino porque reúne la ventaja de habituar el espíritu, desde temprano, a la meditación, al orden i a la rectitud en las ideas, a formar el juicio, por medio del análisis, para aplicarlo a nuestros razonamientos.

II

La cualidad principal del administrador es tener el sentimiento íntimo de toda la magnitud de sus funciones. No perder jamás de vista que, no siendo más que el órgano de la ley, debe esmerarse en darle el más estricto i genuino cumplimiento.

Se debilitaría la potestad de las leyes, si la autoridad administrativa pudiera interpretarlas a su capricho, bajo el pretexto especioso de las conveniencias públicas.

Si la libertad o la servidumbre dependen de la existencia o ausencia de leyes emanadas espontáneamente de la soberanía nacional, es incuestionable que el mayor o menor grado de libertad depende del mayor o menor imperio de la ley sobre todo el Estado: sobre ciudadanos i magistrados.

Las libertades públicas no dependen por completo de la forma de gobierno, de la extensión territorial, ni de la raza de sus habitantes o influencias de su clima, como se ha creído por algunos.

Esa libertad existe plena i completa, allí donde las autoridades ejercen sus funciones, sumisas a las leyes libremente consentidas por la nación.

III

El administrador es el encargado, por el poder supremo de la nación, para hacer cumplir, en una porción determinada del territorio, las leyes del Estado, concernientes a las personas en sus relaciones con la sociedad, i a los bienes como parte integrante de la riqueza pública.

En los lugares donde ejerce su autoridad, es el órgano de la ley, como también de la administración, de la cual

es su agente intermediario entre el poder supremo i los administrados.

Honrado por la confianza del jefe de la nacion, debe corresponder con sus talentos e integridad, i secundarlo en la ardua tarea del gobierno del pais.

Sus funciones no se limitan, como las del juez, a aplicar la lei a los particulares, sino a hacer ejecutar las leyes de interes para todos los individuos, i no por requerimiento de un tercero, sino por su propia iniciativa.

Para ejecutar estas leyes, es necesario conocerlas, no solo en su letra, sino mui especialmente en su espíritu. Solo con este conocimiento completo i profundo se puede darles su justa aplicacion. Sin esto, no se puede tener mas que un conocimiento imperfecto de la lei.

Es necesario penetrarse bien del pensamiento del legislador, i saber cuáles han sido sus propósitos dominantes.

Solo este conocimiento puede darnos el verdadero sentido de la lei, es decir, entrar en posesion del verdadero espíritu con que ha sido dictada.

No estando bien penetrado de su espíritu, el administrador puede, de buena fé, aplicarla en un sentido equivocado, con perjuicio de sus administrados i del respeto mismo que se debe a las leyes, menoscabado con aplicaciones injustas.

IV

Importa distinguir las leyes fundamentales de las leyes orgánicas.

Las primeras son estables: son las que echan las bases constitutivas del Estado.

Las segundas son las reglas que organizan el ejercicio de la autoridad i el servicio de los diversos ramos administrativos.

Hai que distinguir tambien las leyes jenerales de las locales i reglamentarias.

Las primeras son disposiciones de un carácter que abraza los intereses colectivos de la nacion.

Las locales i reglamentarias son aquellas que comprenden un solo ramo de la administracion, o bien son disposiciones derivadas de alguna lei jeneral.

Debo hacerse, con toda claridad, distincion entre lo que es materia de lei o de decreto.

La lei es un acto de la voluntad nacional que dicta las reglas fundamentales para el gobierno de la sociedad i determina las disposiciones esenciales para el réjimen de los diversos intereses colectivos i de las relaciones que deben tener entre sí los intereses individuales.

Los decretos son actos de la autoridad administrativa, derivados de la lei, i cuyo objeto es facilitar su cumplimiento. Son un verdadero complemento de la lei, i se ocupan de los detalles escapados al carácter jeneral de aquélla. Son tambien medios de ejecucion, precauciones provisorias o accidentales, sobre materias variables o pasajeras, que exigen mas bien la vijilancia de la autoridad que administra, que la intervencion de la potestad que instituye i crea, i que requiere actos propios de los poderes públicos encargados de la formacion de las leyes.

Como dice Colmeiro, la lei contiene lo sustancial i el reglamento lo accidental del precepto: la una se propone un fin, i el otro escojita los medios de llevar a cabo los preceptos del lejislador.

Es necesario distinguir con facilidad las clasificaciones de las leyes.

Esta division está indicada por la razon que analiza las diversas relaciones i necesidades de los hombres en la sociedad, i que las clasifica segun la naturaleza de esas necesidades.

Apesar de esta division, no debe olvidarse que todas las leyes conservan relaciones entre sí.

El legislador las clasifica con razon en códigos diferentes para reglar las relaciones que tienen entre sí ciertos intereses i acciones especiales. Sin embargo, existen siempre sus puntos de contacto entre unas i otras, refiriéndose todas a las personas i a los bienes de interes jeneral para la comunidad.

Debe el legislador distinguir las leyes jenerales, de las locales o accidentales, en materia administrativa.

Las primeras son reglas jenerales relativamente invariables, destinadas a coexistir con la sociedad para rejir sus intereses fundamentales, tales como los Códigos civil i penal.

Las segundas se circunscriben a una localidad, como una contribucion municipal; o están limitadas a períodos de tiempo determinado, como las leyes de presupuestos, de un impuesto extraordinario o de disposiciones especiales para combatir una epidemia, etc.

Conviene siempre tener presente la época en que se ha dictado una lei, i estudiar su modo de ser, las costumbres de la nacion, su estado de cultura, i cuáles son las diversas modificaciones que han sufrido, i bajo el imperio de qué clase de influencias o trasformaciones de la sociedad.

Como todas las leyes tienen su fundamento en el derecho natural i en la equidad, importa que el administrador los conozca, ante todo.

El derecho natural es el elemento primitivo de todas las leyes, dándoles a conocer su oríjen i su objeto, que es el hombre.

Su elemento secundario es la equidad, razon universal que da el cartabon a las acciones humanas.

Por consiguiente, el derecho natural i la equidad, invariables por su naturaleza, nos enseñan cuándo las leyes entrañan disposiciones invariables, espresion fiel de

la justicia, convertida en reglas obligatorias para el libre consentimiento de la nación.

Con este punto de apoyo para el estudio de las leyes, es fácil distinguir si son de carácter jeneral o particular, permanentes o pasajeras, naturales o convencionales, voluntarias o forzadas.

V

El órden que el administrador debe seguir en el estudio de las leyes, no es el mismo de la legislacion jeneral, sino mas bien el de aquellas leyes de cuya ejecucion está especialmente encargado.

Las primeras leyes que debe estudiar el administrador son las políticas, que organizan la constitucion del Estado i reglan el ejercicio de los derechos políticos, para concurrir a la formacion de los poderes públicos.

Estas leyes son la base de las leyes administrativas, de las cuales éstas se derivan. Importa, por lo tanto, conocer a fondo cuál es el espíritu jeneral de las leyes constitutivas del Estado i de los poderes públicos, cuyas bases determinan el carácter dominante en la legislacion administrativa.

Viene, en seguida, el estudio de las leyes administrativas, desenvolvimiento lójico de las anteriores, i las que mas interesan al administrador, por estar encargado éste de su inmediata ejecucion, i porque determinan la naturaleza de las funciones administrativas.

El estudio de las leyes rurales, financieras, judiciales, militares i marítimas, correspondientes a administraciones especiales, completan el de la administracion jeneral, conjuntamente con el de las leyes civiles i penales.

De estas últimas le es indispensable al administrador conocer las reglas a que están sujetos los actos del es-

tado civil, las personas jurídicas, los bienes nacionales, las hipotecas, las servidumbres públicas, espropiaciones, i los actos sujetos a la sancion del Código penal, especialmente en lo relativo a las funciones administrativas.

VI

Importa mucho saber cómo se deben estudiar provechosamente las leyes, para facilitar su conocimiento, profundizar su espíritu, poderlas aplicar con equidad i ejecutarlas con rapidez i rectitud.

Lo principal que hai que considerar en el estudio de un código o de una lei, es el plan que se ha propuesto el autor. Saber de qué leyes fundamentales se deriva i cuáles son sus relaciones con la lejislacion jeneral; cuáles las materias que comprende, i descomponer su conjunto por medio del análisis.

De esta suerte el espíritu se apodera fácilmente de cada parte; se adiestra en recomponerlas i ligarlas unas con otras, i de un solo golpe de vista abarca el conjunto de la obra.

Este medio da facilidades para estudiar, con fruto, cada una de sus partes.

Al conocimiento del plan debe asociarse el del método empleado por el lejislador.

Este mismo método empleado por el autor, es el que debe guiarnos para analizar su plan.

Primero, porque el análisis es entónces conforme al órden establecido por el lejislador, i es el mas apropiado para seguir el órden verdadero de sus ideas.

Segundo, porque, no siguiéndolo, se tocaria el inconveniente de trastornar el órden de las materias en el espíritu, produciendo una perturbacion en la relacion coordinada de nuestras ideas.

El método mas fructuoso para estudiar una lei es pe-

netrarse del plan concebido por el legislador, ántes de pasar al estudio de cada uno de sus títulos i disposiciones.

Este conocimiento jeneral es indispensable para facilitar el estudio i apreciar mas fácilmente la coordinacion de las diversas partes entre sí, su enlace i relaciones.

Al estudiarse una materia, debe saberse, previamente, lo que es i lo que en ella se propone: cosa que no puede saberse cuando no se tiene una idea clara del asunto de que se trata.

Apoderado el espíritu de este plan o idea jeneral, se escapa a las perplejidades ó incertidumbres, i marcha con firmeza i rapidez.

VII

Para conocer los propósitos del legislador en la redaccion de una lei i penetrarse de su espíritu, hai que consultar al mismo legislador respecto a su redaccion; conocer de él mismo la preferencia que ha dado a un principio, a una definicion; cuáles disposiciones están mas o ménos fundadas en el derecho natural o en la equidad; cuál es el órden establecido entre las diversas disposiciones de la lei.

Todo esto hai que aprenderlo del legislador, es decir, en la lei misma, para conocer sus motivos i el encadenamiento de principios que coordinan sus diversas partes.

Este es el medio único, puede decirse, de asistir a su trabajo de redaccion, de adueñarnos de su pensamiento i de adquirir un conocimiento completo de la lei.

En efecto, conocer solo la letra de la lei, es no conocerla. Es necesario profundizar su espíritu i penetrarse de él.

Las ciencias deben al espíritu de análisis sus mas grandes progresos i la facilidad para estudiarlas.

Ese mismo espíritu analítico es el que preside a la composición de las leyes. Para adquirir su conocimiento, debemos aplicar a su descomposición el mismo espíritu de análisis.

Hai tres cosas esenciales que considerar en el estudio de las leyes: la letra, sus propósitos i la aplicación.

La letra es la voluntad positiva i testual del legislador.

Los propósitos son la intención i el pensamiento del legislador, que han presidido su formación i dirigido la obra.

La aplicación es la voluntad del legislador aplicada a los casos que ha previsto, o que se relacionan con el espíritu de la lei. Esto es propiamente la acción de la lei.

Apénas es necesario advertir que es indispensable el conocimiento del significado i definición de las palabras conforme al tecnicismo legal.

El estudio de las leyes exige, pues, profundizar su espíritu i empeñarse especialmente en penetrar bien la materia de que tratan; lo que no será difícil, si se toma interés en distinguir, con esmero, cuál es su especie particular i cuál es el objeto que se proponen.

La letra de una lei solo puede aprenderse en la lei misma i en la comparación de sus diversas disposiciones.

Este estudio profundo es el que penetra en el espíritu de la lei i enseña su aplicación.

VIII

Si se presta detenida atención a lo que acabamos de expresar, será fácil convencerse de que el método que dejamos indicado, i que es el determinado por Bonnin es el único verdadero, el único que puede darnos el conocimiento exacto i profundo de la lei.

Si presenta dificultades al principio, las abrevia tan tan luego como uno se familiariza con él.

Una vez que se ha penetrado bien la naturaleza de la lei i su objeto especial; cuando se sabe qué rango i qué relacion tiene en la lejislacion jeneral; cuando se conoce bien el plan trazado por el lejislador, es decir, sus divisiones, el órden de sus materias, i se ha hecho de ellos un resúmen analítico,—están vencidas las dificultades principales.

No se puede tener seguridad en lo que se estudia, miéntras no se hayan vencido por uno mismo las dificultades.

El espíritu, adiestrado con este ejercicio intelectual, se penetra mejor de todas las materias i no se olvida lo que se aprende, siguiendo este método.

Es necesario acostumbrarse, desde temprano, a ejercitar el raciocinio, puesto que se necesita de él a cada paso en la vida. Nada hace mas indolente al espíritu que la costumbre de apoyarse en un recurso extraño.

Para encontrar los propósitos de una lei en la letra misma, es necesario adherirse siempre a una explicacion verdadera, neta, luminosa, i especialmente concisa; i no injeniarse por adivinar todos los casos particulares que pueden ser aplicables, ni en encontrar pequeñas sutilezas i nimiedades de comentadores, que muchos tomen por erudicion o ciencia.

Esta explicacion presenta siempre un principio, pues no hai disposicion legal que no lo tenga, i éste es el propósito mismo del lejislador.

Encontrado este principio, no se debe perder de vista que es el fundamental de la lei, del cual se derivan todas sus disposiciones.

Cada disposicion no tiene, ni puede tener mas de un solo principio. Este es el que se debe buscar, con empeño, en su aplicacion.

No puede haber dos, ni varios principios, desde que el

legislador ha tenido una sola razon que lo ha determinado a la formacion de la lei: todo lo demas es error.

Conviene tambien relacionar las diversas disposiciones i sus respectivos principios, para encontrar su verdadera aplicacion.

Por este método se consigue formarnos ideas netas, un juicio recto; tener grandes puntos de vista; razonar las leyes con profundidad, i sobre todo, ser conciso, cualidad mucho mas valiosa que toda la verbosidad de los comentadores i eruditos.

Un auxiliar valiosísimo para estudiar los propósitos de una lei, es *el preámbulo* o exposicion de los motivos, presentados por el redactor de la lei. Esta exposicion encierra el pensamiento del legislador: es el mejor comentario de la lei i el que debe consultarse de preferencia.

IX

Las leyes administrativas no pueden reglarlo i preverlo todo. Son tan variadas las necesidades sociales, las relaciones de los administrados tan multiplicadas, tan estensas i diversas, que no le es posible al legislador determinar, anticipadamente, todos los casos que pueden presentarse.

Corresponde al administrador penetrarse del espíritu de la lei; aplicarla con justicia; i que su aplicacion, para los casos no previstos en la lei, se inspire siempre en su espíritu, consultado con el sano propósito de interpretar lealmente el pensamiento del legislador.

El conocimiento de la aplicacion justa de la lei administrativa se adquiere fácilmente, siempre que se haya profundizado sus propósitos.

Ademas de ésto, sirven de auxiliares los decretos reglamentarios, las instrucciones, las circulares, las resoluciones ministeriales, que son, para el administrador, la

esplificación mas autorizada de la lei, i el medio seguro para ejecutarlas sin peligro de equivocaciones.

Esta esplificación, tiene ademas, un carácter oficial, que, sin quitar ni agregar nada a la lei, la hace mas clara i facilita su ejecucion.

X

¿Quién dirijirá al administrador en estos estudios?—El mismo.

Este precepto es de tal importancia, dice Bonnin, que, si falta, nada hai seguro.

«Nada de comentarios, agrega el mismo autor. Estos son siempre superficiales o minuciosos; porque sus autores, incapaces de profundizar algo por el razonamiento, por el método o el análisis, i no teniendo, ademas, en vista los progresos de la razon, se encierran siempre en el círculo estrecho de sutilezas pueriles, de pequeñas definiciones, emiten casi siempre juicios falsos, i solo se empeñan en encontrar una variada multitud de casos particulares o raros. Los comentarios tienen el grave inconveniente de dar a conocer el espíritu de sus autores i no el de la lei.

«¿Qué puede realmente aprenderse en esa multitud de comentarios escritos sobre la lejislacion de cada pais? Son mas susceptibles de fatigar la intelijencia, de abrumarla de dudas, que de aclararla i guiarla. Mas bien oscurecen, que esplican las leyes. Su abundancia estéril e indijesta mata el racionio, destruye el talento natural, enerva sus fuerzas; así como una mesa cargada de viandas quita el apetito su aguijon i recarga al estómago de alimentos que lo dañan.»

Para ser verdaderamente instruido, es necesario ser sobrio en los medios de estudio i mui escrupuloso en su eleccion.

Es una verdad demostrada por la experiencia que el hombre verdaderamente instruido i profundo en las ciencias, es el que se forma por sí mismo, sin temor a las dificultades.

Cuando no se procede con esta emancipacion intelectual, el espíritu titubea entre incertidumbres; lleno de dudas, se vuelve indolente, incapaz de profundizar ni producir nada por sí mismo, i el estudio pierde la parte mas interesante: el anhelo de vencer las dificultades, que halaga o aguijonea nuestro amor propio.

Por otra parte, el estudio, considerado como labor, es moralizador, porque tiende a conservar al hombre en el camino del bien, como todo trabajo.

Mas, si para conseguir este objeto moral, el estudio debe aplicarse solo a asuntos dignos de estimacion, es necesario que el espíritu se alimente de cosas realmente importantes, sin gastar estérilmente sus fuerzas.

Es necesario amar el estudio con todas sus dificultades, es decir, hacer por sí mismo los comentarios de las obras cuyo conocimiento nos interesa. Nada es mas provechoso para adquirir un conocimiento completo de las leyes. Por este medio el espíritu se ve obligado a meditarlas.

Es verdad que este trabajo es penoso al principio; pero gradualmente se va haciendo mas agradable i concluye por facilitarnos i abreviarnos el estudio.

Para conseguir este objeto, hai que empeñarse en apoderarse del espíritu con que han sido dictadas las leyes, de la época en que fuéron promulgadas, de las materias sobre que lejisla. Distinguir lo fundamental de lo reglamentario, i penetrarse bien de la relacion entre sus disposiciones i las materias que contienen.

Para adquirir un sentido recto, un espíritu justo, un juicio sano, un verdadero saber, es necesario observar en el estudio la misma sobriedad que la filosofía recomienda en el órden moral.

— 41 —

Es necesario, por otra parte, estudiar por sí mismo, con orden i con método, para independizarnos de esa servidumbre intelectual, propia del que, sin la brújula de su propio juicio, no se atreve a apartarse de las orillas marcadas por los pilotos con quienes hizo su primer viaje en los estudios legales.

