

## ESTUDIO INTRODUCTORIO

### I. HERBERT SPENCER. SU CONTEXTO HISTÓRICO Y PERSONAL

El presente opúsculo *Over-Legislation* (1853) es quizá uno de los textos menos conocido de Herbert Spencer, pero sin duda representa uno de sus análisis más lúcidos sobre la tensión entre la libertad personal (*laissez faire*) y la intervención del Estado, a través de los actos legislativos y gubernamentales. Sus reflexiones políticas y sociales se enderezan directamente sobre el actuar del gobierno y del legislador en el régimen por excelencia parlamentario y conviene, de inicio, no perder de vista esta perspectiva, pues será fundamental para entender el contenido de Muchas leyes.

Hoy podríamos caracterizar a Herbert Spencer (1820-1903) como un “extraordinario autodidacta”; frente a los hombres de su época (Charles Darwin, John Stuart Mill, Thomas Henry Huxley) no recibió una educación, diríamos hoy escolarizada o institucionalizada, pero sí una educación esmerada que lo llevó a convertirse en uno de los más grandes filósofos, sociólogos y antropólogos de la Inglaterra del siglo XIX. La figura de Spencer no puede entenderse sin dos influencias personales notables en su vida y en su educación, a saber, la de su padre William George Spencer (1790-1866) y la de su tío, el reverendo Thomas Spencer (1796-1853). Su padre administró una escuela —fundada en los métodos de enseñanza progresista de Johann Heinrich Pestalozzi— y fue miembro del *Library Committee of the Derby Methodists*. Fue un radical apolítico que impulsaba la transformación de la sociedad y se oponía a la considerable influencia que ejercían los ministros metodistas sobre los miembros de

la congregación, lo que lo llevó a dejar el metodismo para incorporarse a la iglesia cuáquera, mucho más libre y permisiva con sus ideas de oponerse a toda clase de autoritarismo. También se desempeñó como secretario de la Sociedad Filosófica de Derby.<sup>1</sup> Por su parte, Thomas Spencer era también partidario de la acción política y de la reforma de la iglesia; después de realizar sus estudios en la Universidad de Cambridge, se ordenó como pastor, fue profesor y estuvo a cargo de la educación de su joven sobrino durante tres años (de los 13 a los 16) fue él quien le enseñó matemáticas, física, química, francés, griego y latín. Junto con su tío, Herbert Spencer formó parte de la Unión para el Sufragio Universal (*Complete Suffrage Union*) lo que pone de manifiesto su espíritu liberal.

Quizá por influencia de su tío, Herbert Spencer comenzó a escribir, a los 16 años, una serie de artículos precisamente en los

<sup>1</sup> Sociedad Científica que había sido fundada en la década de 1790 por Erasmus Darwin, abuelo de Charles.

que criticaba las leyes sobre los pobres “la libertad no sirve de nada, si tienes hambre”, tal vez éste fue el inicio de sus críticas a la legislación y a su forma de hacer las leyes. Entre 1837 y 1841 fue ingeniero de ferrocarriles en un primer periodo y de 1845 a 1848 lo fue en una segunda ocasión. Dicha actividad y la época en la que la desarrolla sitúan a nuestro autor en una etapa muy específica de la historia, de suma importancia para el progreso de las ciencias, el desarrollo socioeconómico, tecnológico, cultural y el mundo de las ideas, como lo fue la Revolución industrial, especialmente en Gran Bretaña.

El contexto de dicha revolución es sin duda determinante para Spencer, se trata de un proceso de cambios radicales en el ámbito de lo social y en lo económico que permitió el tránsito de una economía rural y agrícola a otra urbana e industrializada, en la que el ferrocarril representaba el más grande símbolo de progreso tecnológico del siglo XIX. Todas

esas transformaciones impactaron la forma de vida y la manera de pensar de quienes experimentaron tales avances, nunca antes advertidos. Durante este periodo, Herbert se dedicaría a la supervisión de las líneas férreas y a elaborar proyectos de ley que serían sometidos a la aprobación del Parlamento.<sup>2</sup>

Otro dato que agregaría Spencer a su experiencia profesional fue la de subdirector de *The Economist* en 1848,<sup>3</sup> tal vez fue la influencia del pensamiento del fundador de esta revista aunado a su formación familiar lo que lo llevaron a ser un ferviente defensor de la idea de que los individuos debían regular sus vidas sin intervención del Estado, que reflejaría en

---

<sup>2</sup> De esta época es su ensayo *La moral y la política de los ferrocarriles*, publicado en la *Edinburgh Review* en octubre de 1854.

<sup>3</sup> Esta revista fue fundada en 1843 por James Wilson, miembro del Partido Liberal, al que representó en el Parlamento británico, abierto adversario de las leyes que regulaban los cereales y fuerte promotor del “laissez-faire”. Diríamos hoy que la línea editorial de la revista reflejaba claramente sus ataques contra una legislación basada en la ignorancia de las leyes naturales; de ahí que promoviera la organización de la sociedad de conformidad con las leyes de la naturaleza y la menor intervención del gobierno en la vida de los individuos.

su primer libro *Social Statics* y que publicó dos años después, en 1850, cuando sólo alcanzaba los treinta años de edad, desde entonces afirmaba, en éste su primer libro, que: “el límite de la libertad de cada persona coincide con el comienzo de las libertades de los demás”.

En 1853 dejó de trabajar en el *The Economist* y pudo dedicarse, como siempre lo quiso, a escribir, gracias a un legado que su tío Thomas dispuso para él, lo que lo llevó siete años después a redactar su *Synthetic Philosophy* y que completaría sólo hasta 1896. En 1855 publicó su obra *Principios de la Psicología*. A los 79 años, Spencer revisó toda su obra y se reafirmó en cada uno de sus postulados sobre la libertad individual.

Conocer el contexto socioeconómico y político, así como la vida familiar que marcó a Spencer, es fundamental para entender el pensamiento que el autor refleja en esta obra. Estoy segura que quienes lean el presente li-

bro concluirán, junto con quien esto escribe, que sus afirmaciones siguen teniendo una enorme dosis de actualidad; tal parecería que el tiempo no transcurriera y que sus reflexiones son tan vigentes como si las hubiera escrito esta mañana.

## II. ACTUALIDAD DE SU PENSAMIENTO

La crítica que Spencer hace, la endereza directamente al corazón del Estado, el gobierno y la institución más representativa, el Parlamento y sus miembros. Para él, “cada día tiene lugar un fracaso del Estado y cada día renace la ilusión de que basta un acto del parlamento (...) para tener un resultado que se ansía”. Lo que nuestro autor está advirtiendo desde inicios del siglo XIX es la obsolescencia de la ley. Dicho de otra manera, lo que está evidenciando son las limitaciones que la propia ley tiene para enfrentar con contundencia los problemas de su época; situación que, por otro lado, también puede predicarse de nuestros días. Su escepticismo sobre la ley lo convierte en fortaleza al afirmar que: “Desde que la sociedad existe, la confusión nos predica, diciéndonos: “No confíes en las

leyes”, porque además éstas han sido elaboradas por hombres que la “naturaleza tan mal dotara”, lo que vislumbra una mala opinión de los parlamentarios y un sutil desprecio por quienes considera hombres limitados.

En nuestros días y contexto, no sólo se desconfía de la ley si no que, además, se busca la forma de evadirla, lo que impide una verdadera consolidación del Estado de Derecho. La causa del efecto anterior es la misma en una y otra época, pues el exceso de normas crea ordenamientos jurídicos obesos, reglas, disposiciones y leyes desconocidas para el grueso de la población y, por tanto, predestinadas a no obedecerse, incluso en aquellos Estados donde la ley suele respetarse ampliamente.

Desde hace algún tiempo la doctrina ha venido insistiendo en la necesidad de racionalizar los ordenamientos jurídicos que se han creado en las sociedades postindustria-

les. Si bien es cierto que el derecho cumple una imprescindible función de dotar de seguridad jurídica todos los actos de la sociedad, también lo es, parafraseando a Kelsen, que las malas leyes hacen obsoletas a las buenas. Superado el siglo XIX, y con éste la visión de que el Parlamento inglés lo podía todo “menos convertir a un hombre en mujer”, la evidencia ha dejado amplios rastros y pruebas de las limitaciones de la ley. En nuestros días resulta más que evidente que solamente la ley, por sí misma, no es capaz de dar solución a todos los problemas que enfrentan nuestras sociedades modernas. Seguir concibiendo a la ley como una “varita mágica” que con sólo agitarla y dirigirla al problema traerá –en palabras de nuestro autor– “el resultado que se ansía”, es un concepto hoy rebasado que ya no se sustenta.

Conviene reiterar que, en la obra de Spencer, criticar al Parlamento es, en sí mismo, reprobar al gobierno que forma parte

de aquél. Parlamento y gobierno son, en un régimen parlamentario, lo mismo; su legitimidad democrática es absolutamente compartida; por tanto, los yerros y errores de un gobierno son, asimismo, los desaciertos y equivocaciones de la mayoría parlamentaria que lo soporta. Pero a nadie escapa hoy que en los regímenes presidenciales la disciplina de partidos (en aquellos parlamentos donde logra construirse una mayoría de igual símbolo que la del Ejecutivo) ha generado una similitud en ambos sistemas de gobierno con relación al valor con el que se suele dotar a la ley y a la forma de entenderla como el vehículo idóneo para desahogar los planes y programas de gobierno, en la creencia de que la producción legislativa será capaz de cambiar la obstinada realidad.

“Por desgracia, cuando la intervención del legislador no va seguida del éxito, no es solamente inútil, si no que con frecuencia resulta perjudicial”. Concebir al legislador

como el supremo “creador de leyes”, una máquina sin descanso, cuya principal finalidad es hacer leyes a modo del gobernante en turno, lo convierte en un poder abaratado, depreciado, después de todo para eso ha sido creado, para hacer leyes sin estrategia y sin valorar y medir los efectos de las mismas; legislar por el simple hecho de legislar es lo que ha llevado a nuestros ordenamientos jurídicos a convertirse en un océano de normas, en muchos casos inconexas o contradictorias, de difícil comprensión para los ciudadanos que más que cumplir la ley sienten un gran desprecio por la misma. Por ello, como sostiene Spencer, “no debe sorprender que en sus esfuerzos por remediar males particulares, el legislador no deje nunca de acarrear males nuevos, siempre inesperados (...) Cuando el mal se ha producido, la cosa se explica cómodamente; más nunca se prevé”. Las anteriores afirmaciones de nuestro autor no nacen simplemente de la especulación, sino de la evidencia de haber pasado revista

a diversas leyes de su época (sobre la construcción en la Metrópoli, sobre cercados, sobre pasajeros, sobre la marina mercante, entre otras) disposiciones que generaron, a su juicio, más problemas de los que pretendían solucionar. Un ejemplo da sentido y razón a sus afirmaciones: “La ley de tonelaje de los navíos ingleses no tenía otro objetivo que determinar las reglas para medir los buques; al hacerla no se sabía que lo que se creaba era «cierta, inevitablemente, la construcción de barcos malos» y que apartarse de la ley (...) era la única obra maestra en adelante posible para el constructor inglés”. Hoy diríamos que el legislador inglés de la época legislaba “de oídas”, esto es, no era capaz de diagnosticar sus hechos legislativos y, en consecuencia, no siempre acertaba en sus soluciones legislativas y por tanto asiste la razón a nuestro autor cuando sostiene que: “vemos en todo sentido cómo medidas cuya intención es buena, engendran males imprevistos”.

Es infrecuente, incluso en nuestros días, que se evalúe el impacto que las normas parlamentarias tienen como una pieza más dentro del ordenamiento jurídico integral, de ahí que no sean infrecuentes las antinomias, las contradicciones o las discordancias entre normas de un mismo ordenamiento jurídico. Mantener la coherencia del ordenamiento es todavía una materia pendiente.

Escéptico del Estado y en favor de la actividad privada reconoce siempre mejores virtudes a los avances logrados por los particulares, quienes no han necesitado de legislación alguna para contribuir a la solución de los problemas sociales o, bien, a los adelantos industriales o tecnológicos de su época. “Mientras los cuerpos formados de particulares son emprendedores y amigos del progreso, los cuerpos públicos son inmutables y aún se oponen al progreso”. La ley creada por los parlamentarios, que no son más que un cuerpo burocrático, “hace frecuentemente lo

contrario de lo que se quiere”, las normas que crea el Estado, o mejor dicho el Parlamento, carecen de objetivos claros y precisos. Legislar para Spencer es un acto, una actividad, de suma importancia, principalmente de responsabilidad con el presente pero, sobre todo, con el futuro, el legislador no debe ni puede comprometer, permanentemente, la lógica del ordenamiento jurídico.

### III. MUCHAS LEYES Y A LA MEXICANA. SOBRE EL FUTURO DE LA LEY Y EL PARLAMENTO EN MÉXICO

Las críticas y los problemas que Spencer ponía de manifiesto en el siglo XVIII son perfectamente aplicables a la actualidad mexicana, en donde no ha existido un desarrollo técnico de las facultades de los congresos que lo convirtieran en lo que todos los parlamentos fueron en el siglo XIX: los grandes poderes legislativos; incluso los defectos que ya entonces este autor ponía en evidencia, se han magnificado, no sólo en nuestro Congreso federal, sino y sobre todo en los congresos de las entidades federativas. El legislador en nuestro país sigue teniendo grandes retos para superar una etapa de la cual

no logra salir y que es la de legislar de acuerdo a los intereses del Ejecutivo en turno y de desarrollar esta facultad sin ninguna técnica que permita una mayor racionalización del sistema jurídico mexicano.

Todavía en nuestros días, el legislador sigue incorporando normas con rango de ley a nuestro ordenamiento sin ningún tipo de diagnóstico que permita detectar con precisión las causas, los motivos, las solicitudes que recibe para dictar leyes. Hoy todavía se presenta un problema (o un hecho legible) y se piensa, acriticamente, en la elaboración y aprobación de una ley como un mecanismo económico de solución de los conflictos pero, como diría Spencer en muchos casos, esas leyes generan más problemas de los que pretenden solucionar. El legislador mexicano, federal y local, no ha comprendido que la ley no es una “varita mágica”; la ley ya ha demostrado obstinadamente y de muchas maneras que tiene límites y que no es capaz

de solucionar todos los problemas de las sociedades modernas; los retos y dificultades que enfrentan este tipo de sociedades postindustriales son tan complejos que la ley puede ser solamente un instrumento más, quizás el menos importante, que puede contribuir a la solución de los problemas. La ley, por sí sola, no es capaz de transformar la realidad. Para planear soluciones legales e inteligentes que sirvan a una sociedad tan compleja como la mexicana, es necesario que el legislador diagnostique con precisión los hechos legislables a fin de poder plantear las mejores alternativas legales que contribuyan, junto con otros mecanismos, a la solución de los mismos; de lo contrario, seguirá incrementando el “océano legislativo” con normas de letra muerta, predestinadas a no cumplirse.<sup>4</sup>

Si se desarrolla un diagnóstico preciso, el legislador conocerá perfectamente el con-

<sup>4</sup> Sobre el particular puede verse nuestro libro *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa. Una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa*, México, UNAM, Congreso del Estado de Tamaulipas, 2012.

tenido y sentido de la norma legal que debe redactar y para ello es necesario que nuestros congresos cuenten con gente experta en la redacción de normas con rango de ley (*draftsman*) que a través del empleo correcto del lenguaje puedan redactar normas claras, precisas y concisas, que el destinatario del derecho (esto es, los ciudadanos) conozcan en primera instancia y que al conocerlas las cumplan. La racionalización de un sistema jurídico no es otra cosa que poner la razón, la ciencia, la técnica al servicio de la elaboración normativa.

Las iniciativas legislativas tienen que ser hoy las estrictamente necesarias y las perfectamente bien diagnosticadas; claras en su redacción e ir acompañadas de los estudios necesarios para darles viabilidad; esta situación permitirá, asimismo, que los dictámenes que recaigan a las mismas sean dictámenes, cada vez más técnicos y menos políticos, que enaltezcan el trabajo de la comisiones parla-

mentarias favoreciendo no sólo la discusión en estos órganos sino incluso en el pleno de nuestros congresos; discusión y aprobación que debe darse de frente a la sociedad mexicana. El procedimiento legislativo ordinario también tiene que dar paso a otras formas de creación normativa, como la legislación por delegación plena, la legislación de urgencia.

En sociedades tan comunicadas como las actuales ya no es suficiente publicar las leyes en el *Diario Oficial de la Federación*, es preciso que nuestros congresos generen una verdadera política de comunicación de las leyes que aprueban para darlas a conocer a los ciudadanos, incluso una política focalizada dirigida a determinados grupos de la sociedad (jóvenes, niños, indígenas, discapacitados visuales, gente que no cuenta con internet, etcétera) Pero, sobre todo, el legislador tiene que evaluar los efectos de las leyes que aprueba; el ordenamiento jurídico es un conjunto de normas legales vivas, latentes,

que exigen de una adecuación con el paso del tiempo; no estamos frente a normas pétreas, la evaluación de los efectos de las leyes es también una demanda del Estado de Derecho que exige certeza y seguridad jurídica para los ciudadanos. De no llevarse a cabo este tipo de evaluación, el legislador no sabrá fehacientemente si la norma que aprobó coadyuvó a la solución del hecho legible; porque —como diría Spencer— “por desgracia cuando la intervención del legislador no va seguida del éxito, no es solamente inútil, si no que con frecuencia resulta perjudicial”; el triunfo de las normas legales depende del legislador, a nadie debe interesar más que a éste que sus normas sean exitosas; que no sean controvertidas ante el juez constitucional y expulsadas del ordenamiento jurídico por ser contrarias a la Constitución, por ejemplo, o bien, que mediante la interpretación que el juez le dio a las leyes se distancien de sus objetivos esenciales. Ni que decir de las omisiones legislativas que, como afirmara

nuestro autor, son subsanadas cada vez más por la burocracia de entonces y, desde luego, por la de ahora. Omisiones que en nuestros días también son enmendadas por reglamentos que, rebasando su ámbito de competencia, terminan arrebatándole al legislador un ámbito de su competencia legislativa.

Hoy, la mayor parte de los parlamentos democráticos cuentan con un diseño institucional que les permite abarcar todos los aspectos que implica la función legislativa, esto es, la creación de una nueva ley (diagnóstico, redacción, evaluación, etcétera); para ello hay una comprensión elemental que, por desgracia, aún no tenemos clara en nuestro país y que es el rol que juegan los servicios de apoyo técnico parlamentario y el papel que desempeñan los políticos (diputados y senadores). Ninguna de las anteriores propuestas puede entenderse sin los servicios de apoyo técnico que en nuestras asambleas representativas son ya un tema urgente.

Desde que en 1999 se aprobó la Ley Orgánica del Congreso Federal, en la que por primera vez se reguló un servicio civil para el Congreso de la Unión y del cual se hicieron eco los congresos estatales, hasta nuestros días, esto es, después de 20 años de haberlos regulado, no ha sido posible la instauración en nuestros congresos de un servicio civil de carrera de excelencia; ni un solo congreso en nuestro Estado federal cuenta, hoy en día, con un servicio de esta naturaleza, los legisladores quieren seguir perpetuando la figura del “asesor amigo” en detrimento del asesor institucional. Actualmente, casi ninguna actividad humana puede prescindir de la ciencia y la técnica, la actividad legislativa tampoco. El legislador, que es un ciudadano investido de legitimidad democrática, no debe de ser un experto en elaboración de diagnósticos, en redacción o en evaluador de normas legales, pero sí debe contar, permanentemente, con este tipo de apoyos institu-

cionales para que más allá de su formación personal sean capaces de cumplir con profesionalismo sus funciones constitucionales.<sup>5</sup>

De no subsanar este gran déficit de nuestros congresos, seguirá sucediendo lo que en su día describirá Hebert Spencer:

“Esta legislación embrollada no sólo no sabe curar los males de que se ocupa, no sólo empeora más de un mal, no sólo ocasiona enfermedades nuevas peores que las antiguas, sino que, en el momento de obrar así, atrae a los hombres toda la masa aplastante de iniquidades, de latrocinios, de crueldades, de ruinas...”

El legislador no debe olvidar nunca que la ley es la mejor vía de convivencia en un Estado democrático, de ahí la exigencia de que el ordenamiento jurídico mexicano esté

---

<sup>5</sup> *Cfr.* Nuestro artículo “Urge rediseñar el servicio civil de carrera del Congreso mexicano”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho constitucional*, México, núm. 19, julio-agosto, 2008, pp. 173-209.

## Demasiadas Leyes

integrado sólo por las normas imprescindibles que generen certeza y seguridad jurídica efectiva, profundizando en la lógica que hace ya más de dos siglos lapidariamente señalará Montesquieu: “las leyes inútiles debilitan a las necesarias”.

***Dra. Cecilia Mora-Donatto***

Investigadora en el Instituto de  
Investigaciones Jurídicas de la UNAM.