Sobre la aplicación é interpretación de las leyes

IDEAS GENERALES

1. La aplicación de las leyes á los casos particulares incumbe á los magistrados.—2. Carácter propio de las funciones judiciales.—3. No es lícito á los jueces hacer indagaciones acerca de la bondad de las leyes ni acerca de su justicia.—4. La ley debe tener todos los requisitos exigidos por la Constitución.—5. Sobre la autoridad de los mandatos del Poder ejecutivo.—6. Principios con arreglo á los cuales debe decidirse cuándo un precepto del Poder ejecutivo tendrá fuerza de ley.—7. La autoridad judicial no puede juzgar acerca del contenido de la ley.—8. La sentencia no puede adquirir la fuerza de una disposición general.—9. Valor de la jurisprudencia.—10. A los jueces corresponde determinar la naturaleza de la disposición legislativa.—11. Importa distinguir las leyes de derecho público y de carácter público para determinar su fuerza obligatoria.—12. Al juez corresponde declarar nulas las convenciones privadas que tengan por objeto derogar las leyes de carácter público.—13. En qué forma debe el Juez adquirir idea exacta de la disposición legislativa mediante la interpretación.—14. Los legisladores incluyen entre las funciones judiciales la de interpretar las leyes.—15. En qué casos puede ser necesaria la interpretación.—16. Diferentes denominaciones de la misma.—17. Objeto de la interpretación.

1. La ley no es una norma abstracta, sino que más bien es una regla ó norma concreta de las acciones y de las omisiones, puesto que su fuerza y función, según el concepto de Modestino, es la de mandar, prohibir, permitir y castigar. Es decir, que la ley regula la libertad civil de las personas y es la fuente de que derivan todos los derechos que á las mismas corresponden, en el sentido de que estos derechos son reconocidos y garantidos por aquélla.

En efecto: todo derecho positivo y concreto, considerado como facultad de la persona, resulta de dos elementos, que son las circunstancias de hecho y la Ley. Esta última emana de quien tiene el poder supremo de *preceptuar*, *prohibir*, *permitir*, *castigar;* aquéllas ó son voluntariamente puestas por la persona misma, en cuanto hace un uso legítimo de la libertad civil que le corresponde, ó son una consecuencia de las relaciones de hecho en que se encuentra cada persona frente á otra persona individual, ó frente á la familia, ó frente al Estado, ó frente á cualquier otra entidad jurídica.

Toda norma legislativa, considerada en relación con las circunstancias de hecho, da lugar á una relación jurídica. Ahora bien; el hacerse cargo y el expresar cada relación jurídica determinada en una *regula juris*, es obra propia del legislador, y el reconocimiento de la relación entre las circunstancias de hecho y la *regula juris* es función propia del magistrado. Corresponde, por tanto, á éste el aplicar la ley tal y como se halla escrita, puesto que no tiene facultades para crear la regla que debe aplicar. Si sucediese esto último, se originaría la confusión de los poderes y se violaría el canon fundamental de la constitución de todo Estado bien organizado, á saber: la separación entre el Poder judicial y el Poder legislativo.

2. La función de la autoridad judicial es, primeramente, poner en claro los hechos sobre que versa el juicio; y después investigar las disposiciones legales aplicadas á los mismos, y las consecuencias jurídicas que de ellos derivan; pero no puede consentirse á dicha autoridad que se preocupe de los efectos que pueden provenir de la aplicación exacta de la ley, ni modificar el contenido del precepto, teniendo en cuenta los inconvenientes que resulten de la recta aplicación del mismo. *Omnis judex*, decía el mismo Justiniano, *custodiat leges, et secundun eas proferiat sententias* (1).

Más, no por esto vaya á creerse que la función de la

(1) Nov. 73.

Autoridad judicial sea fácil y de poca importancia; pues el determinar el precepto legal, aplicable á los hechos comprobados en juicio, y el deducir de ellos las consecuencias jurídicas es una cosa realmente difícil é importante, supuesto que la ley no puede ni debe pretender regular toda clase de relacioncs. La misión de la ley es, como decía Portalis, fijar, á grandes rasgos, las máximas generales de derecho, establecer principios fecundos en consecuencias, pero no penetrar en las cuestiones particulares que pueden ocurrir en cada materia. Al magistrado y al jurisconsulto, penetrados del espíritu general de las leyes, incumbe el cuidado de dirigir su aplicación (1).

3. Todos los escritores están de acuerdo en admitir que los jueces no pueden hacer indagación alguna tocante á la bondad de las leyes (2), ni tocante á su justicia; de donde algunos han deducido que, aún cuando una ley sea inconstitucional, la autoridad judicial no puede negarse á aplicarla. Pero, por lo que hace á este punto, es preciso que nos expliquemos más claramente.

La cuestión de la constitucionalidad ó inconstitucionalidad de las leyes pertenece en verdad al derecho público, y bajo un cierto respecto puede concederse que la autoridad judicial no puede examinar la constitucionalidad de una ley. Sin embargo, esto debe entenderse en el sentido de que dicha autoridad no tenga ningún poder ni facultad de fiscalización frente al Parlamento y que deba aplicar las leyes hechas por éste, siempre que tengan los requisitos y los caracteres que toda ley debe tener.

4. A pesar de esto, el magistrado que ha de aplicar la la ley se halla obligado á investigar si ésta tiene los requisitos que exige la Constitución, y puede con razón negarse á aplicarla si le falten dichos requisitos.

Según la Constitución italiana, la ley positiva es aquella que emana del Poder legislativo, representado por el

(1) Portalis, *Discurso de introducción al Cód. civ.*

(2) *Quod quidem per quam durum est sed ita lex scripta est.* L. 12, § 1. *Dig.* 40, 9. *Qui et a quibus manumissi liberi non fiunt.*

Rey, por el Senado, por la Cámara de los Diputados, y adquiere forma perfecta como tal ley cuando haya sido votada por ambas Cámaras con mayoría de votos, haya sido sancionada por el Rey, y promulgada y publicada con arreglo á las formalidades legales. Por su parte, los decretos y los reglamentos, lo mismo que las disposiciones de las autoridades administrativas, tienen la misma eficacia y la misma fuerza obligatoria que la ley, siempre que emanen de aquéllas que tengan competencia para hacerlo y se contengan dentro de los límites fijados á sus atribuciones por el Estatuto y las leyes orgánicas.

Ahora bien: la autoridad judicial no podría aplicar como precepto jurídico una de estas disposiciones cuando le faltase alguno de los requisitos exigidos para que se le pudiese atribuir la eficacia del precepto jurídico obligatorio según la Constitución del Estado que estuviese vigente en el momento en que aquél se formuló. Por consecuencia, antes de aplicar un decreto ó un reglamento promulgado después de la constitución del Reino de Italia, debe el magistrado investigar si dicho decreto ó reglamento se halla dentro de los límites de la competencia del Poder ejecutivo, determinada por el art. 6.º del Estatuto.

Igualmente, incumbe al magistrado indagar si los mandatos del Poder ejecutivo, que ejercita las funciones legislativas por delegación expresa del Parlamento, están, ó no, contenidos dentro del círculo de la competencia conferida por la delegación; debiendo, por lo tanto, considerar destituídos de toda autoridad legislativa aquéllos que tengan un carácter arbitrario, como sucedería en el caso de que el Poder ejecutivo ejercitara funciones legislativas sin delegación expresa, ó traspasase los límites de una autorización concreta y bien determinada (1). En semejantes hipótesis, la autoridad judicial, no solo podría, sino que debería negarse á aplicar tales mandatos,

(1) Confr. Cas. de Roma, 4 Julio, *Jur.* de Turín, XV, 114. 12 Julio, 1878. *Anales*, XII, 1, 189.

por hallarse en oposición con la Constitución del Estado, la cual requiere, para atribuirles virtud y eficacia legislativa, ciertos caractéres que no reunen.

5. La aplicación de los mandatos del Poder ejecutivo y de las autoridades administrativas puede dar lugar á dudas, contra las que es conveniente prevenirse. La doctrina y la jurisprudencia se hallan de acuerdo en admitir que la autoridad judicial no puede aplicar los decretos, los reglamentos generales y locales y las disposiciones administrativas, sino en cuanto estén conformes con las leyes. La divergencia surge tan solo al determinar cuál sea el principio apropiado para decidir en determinados casos si el precepto administrativo debe considerarse contrario á la ley.

Supongamos que el Poder legislativo haya encomendado al Poder ejecutivo el completar sus disposiciones por medio de decretos, y que el Poder ejecutivo, al desempeñar su comisión y legislar sobre aquellos asuntos para que se le ha facultado, se haya excedido de suerte tal que pueda advertirse cierta contradicción entre sus disposiciones y las normas establecidas por la ley misma. ¿Podrá en este caso negarse la autoridad judicial á aplicar el decreto, por considerarlo disconforme con la ley?

Esta cuestión es muy delicada y muy difícil. Una cosa es el Real decreto, con el cual el Gobierno haya atendido á la ejecución de una ley en conformidad con la cláusula, que suele encontrarse en todas las leyes y según la cual se dan atribuciones al Poder ejecutivo para proveer con decretos y reglamentos á la ejecución de las disposiciones de la misma, y otra cosa muy distinta es el Real decreto por virtud del cual el Gobierno haya ejercitado el poder excepcional que le confiere la ley misma, es decir, el poder de proveer á ciertos asuntos particulares, á los cuales debería haberse atendido por medio de una ley especial. En el primer caso, la disposición del Poder ejecutivo no podría salirse del círculo verdadero y propio de las disposiciones reglamentarias, puesto que el Parlamento no le habría conferido ninguna facultad especial, sino que

solamente lo habría excitado á ejercer la facultad que le compete por el Estatuto, que es la de hacer los decretos y reglamentos necesarios para la ejecución de la ley. Por cuya razón, el mandato no podría llevarse á la práctica si estaba en oposición con la ley.—En el segundo caso, se debería considerar que había un verdadero mandato legislativo que atribuiría al Poder ejecutivo la función excepcional de completar, mediante decreto, las disposiciones de la ley misma, legislando sobre ciertos asuntos particulares no comprendidos en ella, y sobre los cuales debería haber recaído una disposición del Poder legislativo. En este caso podría surgir duda acerca de si la autoridad judicial debería negarse á aplicar, por hallarse en oposición con la ley, un decreto en el cual el Gobierno, excediéndose de las facultades que se le hubiesen conferido, sancionase alguna disposición contraria en parte á las reglas establecidas por la ley.

6. Nosotros creemos que no puede aceptarse la opinión afirmativa sostenida por escritores de reputación. (1). La disposición del Poder ejecutivo, en el caso de que aquí nos ocupamos, sería una verdadera disposición legislativa, y debería ser considerada como parte integrante de la ley misma en virtud de la delegación. No sería este el caso de la disposición arbitraria y del exceso de poder, tal y como nosotros reputamos ser una disposición del Poder ejecutivo que obra sin delegación, ó fuera de los límites de una delegación conferida con mandato *concreto* y *determinado*; sino que, por el contrario, sería el caso del exceso en el ejercicio del poder legalmente recibido, y, entonces, la inspección y censura adquiriría, según ya hemos notado, el carácter de inspección política, y debería corresponder exclusivamente al Parlamento. Por lo tanto, la autoridad judicial no podría avocar hacia sí la facultad de declarar inaplicable el decreto, como contrario á la ley. La autoridad judicial, en la hipótesis anterior, se

(1) V. Saredo, *Tratado de las leyes*, § 276.—Pacifici-Mazzoni, *Inst. de Der. civ.*, n. 10.

encontraría en la misma posición en que se encuentra cuando debe aplicar las partes de una misma ley que presentan entre sí antinomias y oposiciones, cuya armonía debe procurar, sin examinar su contenido, sin negar su eficacia, hasta tanto que el Poder legislativo las derogue, haciendo desaparecer el antagonismo entre ellas.

7. Fuera de este derecho que la autoridad judicial tiene para examinar si el precepto tiene los requisitos que exige la ley, como se ha dicho, ninguna otra facultad puede serle atribuída: ni la de examinar y juzgar el contenido de la ley, ni la de examinar y juzgar el procedimiento adoptado para la formación de la ley. La observancia irregular de las formas en la confección de una ley no puede, ciertamente, hacerse valer para desconocer la eficacia jurídica de la misma ley. La autoridad judicial no puede, por consiguiente, negarse á aplicar esta ley para decidir las contiendas sometidas á su jurisdicción.

8. La función del juez debe además limitarse á sentenciar respecto del caso particular que haya dado origen á la contienda, y sin proponerse sentenciar de manera que pretenda atribuir á su propia decisión la fuerza de una regla jurídica general aplicable á todos los casos análogos que pudieran presentarse.

El Código civil francés sanciona este principio en el artículo 5.º, el cual prohibe á los jueces resolver, á modo de disposición general, sobre los asuntos que se someten á su decisión. También sanciona dicha máxima el Código austriaco en su art. 12, que dice lo siguiente: «Las sentencias que pronuncien los Tribunales en causas especiales no tienen nunca fuerza de ley, ni pueden hacerse extensivas á otros casos ó á otras personas. Por lo demás, como esta máxima se deriva de los principios generales sobre los cuales se funda la división de los poderes, debe tener valor en todo caso para determinar el alcance de las sentencias de los Tribunales, aun cuando no se halle expresamente sancionada por el legislador, como la sancionan los Códigos francés y austriaco.

Conviene, pues, quedar sentada la máxima de que las sentencias de los Tribunales, una vez que han adquirido la autoridad de cosa juzgada, tienen completa eficacia jurídica, pero sólo tocante al caso que han resuelto.

9. Consideramos necesario advertir también que, si las sentencias no tienen la autoridad de preceptos ó normas obligatorias, deben, sin embargo, estimarse y valer como la fuente principal del saber jurídico, puesto que, como con razón dijo Portalis, la jurisprudencia es el complemento de la legislación, y sobre todo cuando tenga el carácter de uniformidad debe dársele un grandísimo valor, porque, como hizo notar oportunamente Bacón, si las leyes son el áncora del Estado, las decisiones de los Magistrados son el áncora de las leyes (1). Pero las decisiones que mayor valor deben tener son aquellas en las cuales la ley haya sido interpretada en el mismo sentido y aplicada de un modo uniforme.

10. Corresponde, además, al magistrado determinar el carácter y la naturaleza de la disposición legislativa que debe aplicar. En efecto, el alcance y la extensión de todo precepto depende del carácter y de la naturaleza del mismo; por cuya razón es distinta la autoridad de las leyes imperativas, las de las prohibitivas y las de las declarativas.

Bajo este respecto, importa sobremanera determinar bien si una ley pertenece á la categoría de aquéllas que constituyen el derecho público del Estado, ó á la de aquellas otras que constituyen el derecho privado, y si se propone tutelar el orden público y los intereses sociales, ó solamente los intereses de los particulares. Semejante determinación es de la mayor importancia, por cuanto, si en principio se admite sin contradicción el que con dispo-

(1) He aquí el importante aforismo de Bacon: *Ante omnia, judicia reddita in Curiis Supremis et principalibus, atque causis gravioribus præsertim dubiis, quæque aliquid habent difficultatis, aut novitatis, diligenter et cum fide excipiuntur. Judicia enim anchora legum sunt, ut leges reipublicæ (Aph.* LXXIII*).*

siciones privadas y convenciones no se pueden derogar las leyes que hacen referencia al bien público y á los intereses sociales, es así bien cierto que no se encuentran normas concretas que se propongan determinar en cada legislación cuáles sean las disposiciones legislativas que por su propia naturaleza hagan referencia al bien público y se proponga proteger los intereses sociales; por cuya causa, la facultad para hacer esta determinación se halla encomendada á la magistratura. A la cual corresponde penetrar en el espíritu de la legislación del país de que se trate y examinar cuidadosamente el contenido de cada disposición legislativa, el motivo de la misma y el fin que se propone, al intento de resolver si debe figurar en ésta ó en aquella categoría. Esta es una de las cuestiones más difíciles é importantes de la ciencia del derecho positivo, y el campo más vasto en que se manifiesta el ingenio y el poder indagador del jurisconsulto.

11. Menos dificultades presenta la distinción entre derecho público y derecho privado, puesto que semejante distinción surge naturalmente del diverso fin que uno y otro se proponen: el primero es el conjunto de las leyes *quæ ad statum reipublicæ spectant*, y el segundo, el conjunto de las leyes *quæ ad singulorum utilitatem pertinent*. De aquí, que se deban considerar como pertenecientes al derecho público todas las leyes que tienden á establecer los principios de organización política del Estado, la división y distribución de los Poderes públicos, y las que proveen á la seguridad y á la policía. La dificultad está en saber cuáles son las leyes que deben ser consideradas como tutelares del bien público y de los intereses sociales, puesto que á veces ocurre que el legislador, al regular las relaciones correspondientes al orden privado, se propone tutelar y proteger los intereses generales y proveer á la conservación de las instituciones sociales, del orden público y de las buenas costumbres, como ocurre, por ejemplo, con las leyes que regulan las relaciones jurídicas de los individuos en interés de terceras personas. Con respecto á estas leyes, no es siempre fácil eliminar la duda

acerca de si deben ser consideradas como leyes correspondientes al orden privado ó al público, y si debe estimarse que el fin directo y principal de la disposición es el de atender á la tutela de los intereses privados de las personas, ó también á la tutela de los intereses generales de los asociados.

Repetimos que aquí es donde debe revelarse el talento indagador del magistrado, el cual, al propio tiempo que debe considerar como máxima indiscutible la de que los particulares no pueden, con sus convenciones privadas, derogar las leyes de carácter público y de interés social, debe también hacer uso del más perspicaz y discreto criterio jurídico para comprender la índole de la ley y para resolver si ésta ha de incluirse ó no entre las de carácter público, con el fin de poder deducir de la índole propia de la ley si las partes tenían ó no tenían facultades para derogar las disposiciones de aquella, y resolver, en consecuencia, acerca de la validez ó nulidad intrínseca de los pactos celebrados por dichas partes.

12. En efecto, dando por supuesto que los particulares no pueden derogar sino aquellas disposiciones que tienen por objeto su interés privado, y que deben considerarse como introducidas en su favor y provecho; y dando por supuesto asimismo no ser lícito á ninguna persona derogar aquellas disposiciones que tienden á tutelar el bien público y á garantir los intereses de terceros, resulta que el acto con el cual una persona haya violado un precepto de interés público se debe considerar como nulo, sin más razón que porque se ha hecho contraviniendo al mandato y á la prohibición de la ley, la cual no podía ser derogada por un particular. Como esta nulidad depende del carácter intrínseco de la ley, constituye lo que se llama nulidad virtual, por cuanto no deriva del texto de la ley, como sucedería con cualquier ley nula declarada tal expresamente por el legislador, sino que deriva más bien del espíritu de la misma ley.

El juez llamado á aplicar una ley y á regular conforme á las disposiciones de la misma los derechos de las

partes debe declarar nulo el acto de éstas siempre que implique violación de un precepto de caracter público, y aun cuando no haya sido declarada la nulidad por el legislador de un modo expreso. La nulidad de semejante acto deriva, en efecto, de la naturaleza intrínseca de la disposición que haya sido violada mediante aquél.

La misión del juez que debe declarar la nulidad del acto es muy distinta, según que se trate de nulidad virtual ó de nulidad textual. Respecto de esta última, la función del juez está limitada á examinar si el precepto ha sido ó nó infringido efectivamente, en tanto que cuando se trata de nulidad virtual corresponde al Juez, primero, examinar en el terreno del hecho si el precepto ha sido violado ó no, y después, decidir en el campo del derecho si la violación referida puede implicar la nulidad del acto por ser el precepto infringido uno de aquéllos que no pueden ser derogados, por tener como fin la tutela del bien público.

13. Ahora debemos examinar de qué manera debe el juez adquirir una idea exacta de la disposición legislativa que ha de aplicar para decidir el caso especial objeto de la controversia.

Es evidente que para decidir conforme á la ley, conviene conocer exactamente y sin duda de ningún género la regla legislativa aplicable á la relación de que se trata. Ahora bien: á causa de la necesaria imperfección de todas las cosas humanas, puede muy bien acontecer que resulte difícil el adquirir idea exacta de la *regula juris*. Lo cual puede ser hijo de que en la disposición legislativa exista alguna imperfección procedente de defectos de expresión y forma, ó de que, tocante al contenido de la misma, no se pueda decir con seguridad si el caso que se controvierte debe hallarse comprendido ó excluído de la disposición misma. En semejante hipótesis, para bien aplicar la ley, corresponde al juez fijar y poner en evidencia el concepto preciso del legislador, adquiriendo idea clara, segura y completa de la disposición legislativa, mediante la interpretación de la misma.

El juez no podría en verdad negarse á resolver sobre el punto objeto de la controversia so pretexto de la oscuridad de la ley, ó de la insuficiencia de la misma, por no haber previsto el legislador las circunstancias particulares del caso especial que se discute; pues esto equivaldría á una denegación de justicia. Es, por consiguiente, necesario que recurra á la interpretación para fijar y precisar la *regula juris* de que debe servirse para dar su sentencia (1).

14. De donde resulta que la interpretación de las leyes ha sido de uso constante y considerada como una de las funciones del poder judicial. Los legisladores mismos la han reconocido como indispensable, lejos de proscribirla, y se han limitado la mayor parte de las veces á dar ciertas reglas respecto de la misma, á fin de que no se extralimitase de los propios confines en que debe hallarse contenida.

Así encontramos que en el mismo Digesto se establecieron reglas relativas á la interpretación en los títulos *De verborum significatione* y *De regulis juris*, los cuales contienen preceptos muy importantes á este propósito.

En el proyecto del Código francés se incluyó un libro

---

(1) V. acerca de la interpretación de las leyes: Eckard, *Hermeneut. juris*; Förster, *De interpretatione juris;* Thibaut, *Theorie de l'interpretatión des lois;* Zachariæ, *Ensayo de una hermenéutica general del derecho* y *Curso de derecho civil,* § 38. Savigny nos ha dejado, en su *Sistema del Derecho romano,* una teoria verdaderamente importante acerca de la interpretación de las leyes. También Pascual Borrelli escribió una notable monografía, publicada en Nápoles en 1848 con el título *Sobre la interpretación del Derecho civil romano y moderno.*—V. También Mailler de Chassat, *De l'interpretatión des lois;* Saredo, *Tratado de las leyes;* Laurent, *Droit civil*, tom. 1.°; Delisle, *Principes de l'interpretation des lois;* Borsari, *Comentario del Código civil*, vol. 1.°, § 36 y sigs.; Bianchi, *Curso de Derecho civil* vol. 1.°, Nociones preliminares, cap. 5.°; Lomonaco, *Derecho civil*, vol. 1.°; Jannuzzi, *Nociones elementales acerca de la interpretación de las leyes;* Lozzi, *Sobre la interpretación de las leyes; Jurisprudencia italiana*, 1881, pág. 30; Cæpolla, *Tractatus de interpretat. jur. extens.*