

primero los metropolitanos y despues los sufragáneos, por el órden de su antigüedad; entraban en seguida los presbíteros, que se sentaban detras de los obispos, y luego los diáconos, que permanecian en pié. Entraban tambien los notarios encargados de extender las actas del Concilio, y por último, los delegados de la corona, nombrados por el Rey para asistir al Concilio, cuyas sesiones comenzaban á puerta cerrada, por invocar el auxilio divino.

20. Abierta así la sesion, leía un diácono los Cánones que decian relacion á los asuntos que iban á tratarse. En los tres primeros dias solo se trataban materias de disciplina y religion, sin la concurrencia de los seculares, y en los siguientes se examinaban las causas de los obispos y los asuntos civiles, para lo cual se leía el "*Tomo Regio*," en el cual se designaban los puntos que se sometian á la decision del Concilio. Estos no eran celebrados sino de tarde en tarde, cuando lo exigian los asuntos eclesiásticos y los de mayor importancia del gobierno; y no tenian el mismo carácter que las antiguas Cortes, pues sus decisiones en materia civil, recibian su fuerza obligatoria de la aprobacion del Rey; siendo por otra parte seguro que la asistencia de los magnates no comenzó sino en el octavo Concilio, y eso puramente la de los comisionados por el Rey; y en cuanto al pueblo, su concurrencia no era indispensable para prestar un consentimiento *formal y necesario*.

21. A este propósito enseña el Sr. D. Joaquin Aguirre lo siguiente: "Los Concilios de Toledo eran en su época los mas sabios, y ocasiones hubo en que ayudaron con su consejo á los soberanos; pero es indudable que más bien han sido unos cuerpos consultivos que deliberativos, y no admito la opinion de los que reputan estos Concilios nacionales como unas verdaderas Cortes." (*La Serna. Elementos de derecho civil. Tomo 1º, páginas 45 y 109.*)

22. La formacion del "Fuero Real" es obra del Rey D. Alonso, quien oido el consejo de su corte y de los sabidores del

derecho, como dice él mismo en el Proemio de este Código, le dió como Fuero comun para todos: varones é mujeres en su calidad de rey por la gracia de Dios, lo cual patentiza que el poder legislativo estaba concentrado en las manos de los reyes. El mismo D. Alonso habia concluido el Código titulado el *Setenario*, comenzado por San Fernando, su padre, así como tambien habia formado para Castilla y Leon el *Espéculo* (*La Serna. Elementos de derecho civil. Tomo 1º, página 105*), con consulta de los Arzobispos, Obispos, Ricós-hombres y de varios letrados, sirviendo de material las mejores leyes de los Fueros municipales.

23. A propósito de las Cortes, aparece que las primeras á que concurrieron los diputados del pueblo, fueron las celebradas en Leon el año 1188; pero los fueros provinciales que, por decirlo así, habian desleido la poblacion en pequeñas fracciones, imposibilitaron la representacion del tercer estado en las Cortes; de manera que en el reinado de San Fernando no tenian influencia estas, ni ménos todavía el tercer estado, pues se ve que se verificaban los actos de mayor importancia sin previa deliberacion, consulta ó consentimiento de los tres estados que formaban las Cortes, que no se hubieran prestado á la realizacion de la idea de uniformar la legislacion; idea concebida por San Fernando é intentada por su hijo D. Alonso el Sabio. (*La Serna. Elementos de derecho civil. Tomo 1º, pág. 117.—Viso. Historia del derecho. Pág. 278.*)

24. El Proemio de las Partidas prueba que ellas fueron obra de D. Alonso el Sabio, y no está destituida de fundamento la creencia de que en su formacion fué auxiliado por el maestro Jácome Ruiz, que despues fué llamado Jacobo de las Leyes, por el maestro Roldan, encargado de formar el Ordenamiento de las Tafurerías, y por el maestro Fernando Martinez. (*La Serna. Elementos de derecho civil. Tomo 1º, páginas 183 y 212.—Viso. Historia del Derecho. Pág. 410.*)

25. Las recopilaciones posteriores vienen tambien probando que el Poder legislativo estaba concentrado en las manos

de los reyes; y para abreviar tanto cuanto pudiera decirse sobre la materia, nos limitamos á hacer observar, que en la real confirmacion de las Ordenanzas de Bilbao, se encuentra la siguiente declaracion: "Y visto por los del nuestro Consejo con lo que sobre ello informó el doctor D. Domingo Nicolás Escolano, nuestro corregidor de ese señorío, teniendo presentes los capítulos de las referidas Ordenanzas, que á este fin se remitieron con Provision de 18 de Septiembre de este año, y lo que en razon de todo se dijo por el nuestro fiscal; por auto que proveyeron en 5 de Noviembre próximo pasado, se acordó dar esta nuestra carta: por la cual, sin perjuicio del derecho de nuestro real patrimonio ú de otro tercero interesado, aprobamos y confirmamos las Ordenanzas que van insertas, hechas y formadas por D. Juan B. de Güendica y Mendietta, D. Luis de Ibarra y Larrea, D. José Manuel de Gorordo, D. Antonio de Alzaga, D. José de Zangroniz y D. Emeterio de Théllitu, vecinos y comerciantes de esa villa, personas á este fin nombradas, &c."

26. En las Ordenanzas de Minería se ve tambien expedita la potestad legislativa de la corona, que tuvo á bien resolver y mandar que el virey de la Nueva España formase las nuevas Ordenanzas del ramo; y en el número 13 del título 19 de dichas Ordenanzas se lee la confirmacion de ellas, en estos términos: "Últimamente ordeno y mando al Gobernador y á los del mi Supremo Consejo y Cámara de Indias, Reales Audiencias et Tribunales de la Nueva España, á su Virey, Capitanes ó Comandantes Generales, Gobernadores, Intendentes, Ministros, Jueces y demas personas á quienes tocara ó tocar pueda en todo ó en parte lo dispuesto ó prescripto por estas Ordenanzas, se arreglen precisamente á ellas, ejecutándolas y observándolas con la mayor exactitud en lo que corresponda á cada uno, teniendo todo lo contenido en ellas por Ley y Estatuto firme y perpetuo y guardándolo, y haciéndolo observar inviolablemente, sin embargo de otras cualesquiera leyes, Ordenanzas, establecimientos, costumbres ó prácticas

que hubiere en contrario, pues en cuanto lo fueren, las revoco expresamente, y quiero no tengan efecto alguno; prohibiendo, como prohibo, que se interpreten ó glosen en ningun modo, porque es mi voluntad se esté precisamente á su letra y expreso sentido."

27. Harémos mérito, por último, de la Real Cédula de D. Carlos IV, sobre la formacion y autoridad de la Novísima Recopilacion, en la cual encontramos noticias detalladas sobre el poder legislativo de los reyes de España, desde los tiempos de San Fernando, de quien dice D. Carlos, que deseando remediar el desorden consiguiente á la multitud de fueros particulares y privativos que regian en Castilla y Leon, premeditó la formacion de un Código general, que no pudo llevar á cabo; pero sí su hijo y sucesor D. Alonso el Sabio, quien en 1255, publicó el *Fuero Real*, y en el año siguiente comenzó las *Partidas*, que concluyó en 1263.

28. D. Alonso XI formó y publicó en 1348 el *Ordenamiento de Alcalá*; y despues de corregir y publicar el Código de las *Partidas*, fijó el orden en que debian observarse las leyes.

29. D. Juan II y D. Enrique IV, mandaron formar con las leyes dispersas y promulgadas sucesivamente, una coleccion, que no llegó á hacerse.

30. D. Carlos I, en el año 1537, autorizó al Lic. D. Pedro López de Alcocer para que formara dicha coleccion, sucediéndole en el encargo los Dres. Guevara y Escudero, y los Lics. Pedro López de Arrieta y Bartolomé de Atienza, que la concluyeron bajo el título de "Recopilacion de leyes de estos reinos."

31. Á propuesta del fiscal D. Pedro Rodriguez Campomanes, nombró el Consejo á D. Manuel de Lardizábal para que formase una nueva compilacion con los decretos, cédulas y autos acordados, publicados desde el año 1745, y mandó que concluida la presentara al Consejo para su exámen, el cual hizo presente la necesidad de crear una junta de ministros que

conferenciara con Lardizábal. Concluidos los trabajos de la junta, pasaron á la revision de los fiscales del Consejo.

32. En tal estado se encontraban los trabajos, cuando D. Carlos IV se propuso continuarlos y concluirlos, comisionando al efecto á D. Juan de la Reguera Valdelomar, con encargo de que formase despues las Instituciones del Derecho; concluidos los trabajos, pasaron á revision de varios consejeros, quienes dieron un dictámen favorable, y en su vista se mandó formar la *Novísima Recopilacion*; y en atencion á estos antecedentes y á otros que allí tambien se refieren, D. Carlos IV aprobó la Novísima Recopilacion y mandó, por cédula de 2 de Junio de 1705, se procediera á su impresion y publicacion, distribuyendo ejemplares en los consejos, chancillerías, &c., para su debida observancia.

33. La formacion de la ley, en los términos expresados en los documentos anteriores, fué la misma que siguió observándose en España hasta que las Cortes se constituyeron en su carácter de poder legislativo constitucional.

§ 4º

34. En Francia la formacion de la ley era de la competencia del monarca, como lo testifican las capitulares de Carlo Magno y de Luis el Manso. El Código conocido con el nombre de las *Costumbres*, fué redactado por los mas hábiles jurisconsultos del tiempo de San Luis, quien los comisionó para redactar los antiguos usos de las provincias del Norte de Francia. Las diferentes Ordenanzas formadas desde Felipe IV hasta Luis XIII, que mandó formar el Código que se llamó despues de Michau ó Marillac, que fué el guarda-sellos que presidió su formacion, prueba tambien que los Reyes ejercian el Poder legislativo.

35. La época más brillante del antiguo derecho frances fué la del tiempo de Luis XIV, que aprovechando las supe-

riores luces de los Lamoignon, Colbert, Savary, y de otros muchos experimentados jurisconsultos, formó diferentes ordenanzas, que son otros tantos códigos especiales sobre diferentes materias. Luis XV y Luis XVI, hicieron tambien varias ordenanzas, cabiendo á este último *la gloria de haber abolido el tormento*, por su declaracion de 24 de Agosto de 1780.

36. Vino despues el derecho intermediario, formado por las leyes dadas por la convencion y demas cámaras legislativas, y por último, el *Código Napoleon*, que autorizado por la ley del 30 ventoso año 12, con el título de Código civil de los franceses al avenimiento del imperio el 3 de Setiembre de 1807, fué promulgado bajo el título de *Código Napoleon*; y en los años de 14 y 16, volvió á ser titulado "Código civil," y por último recobró su título de "Código Napoleon," en virtud de decreto de 27 de Marzo de 1852. (*De Chassat. De la interpretacion de las leyes. Páginas 47 á 57.*)

§ 5º

37. Hoy el derecho constitucional moderno de Europa y América, nos enseña el procedimiento que se emplea en la formacion de la ley, siendo digno de estudiarse el de la ley inglesa, que se lee á continuacion. (*La Ferrière. Coleccion de constituciones de Europa y América.—Arozemena. Constituciones politicas de la América Meridional.*)

§ 6º

38. La jurisprudencia que admite la ley comun *lex non scripta*, no solo como ley general, sino aun tambien como ley particular, que presume publicada en su origen, profesa el principio de que la ley, para ser obligatoria, no necesita de

una formal publicacion, pues que á los ojos de la ley cada uno de los ingleses tiene parte en los actos del parlamento, supuesto que asiste á él por medio de sus representantes.

39. El procedimiento empleado por el parlamento inglés en la formacion de las leyes, es el siguiente: Si el asunto del *bill* es puramente privado, un miembro del parlamento presenta iniciativa, en la cual dé á conocer el mal que quiere remediar. Si esta iniciativa está fundada sobre hechos contestables, pasa á una comision que la examine y proponga su dictámen á la cámara despues, ó si sus hechos son incontestables, se admite á discusion la iniciativa.

Si el asunto es público, *el bill* se presenta por simple mocion y sin formal iniciativa.

Los encargados de presentar el *bill* lo someten á la cámara por escrito, con intervalos repetidos, para hacer en ellos las anotaciones que ocurran.

Cuando el *bill* tiene su origen en la cámara de los loores y su objeto es de interes particular, es enviado á dos jueces para que examinen los hechos alegados en él y formulen su dictámen, *el bill* es leído dos veces con intervalos convenientes. Despues de cada lectura, el orador hace la exposicion del asunto que contiene el *bill*, y pregunta si se toma en consideracion, habiendo derecho en cada lectura para oponerse á su admision.

Despues de la segunda lectura, pasa el *bill* á una comision nombrada por la cámara, si el negocio no es de gravedad.

Mas cuando lo es, la cámara se constituye toda en comision, y entónces el orador, que es como se llama al presidente, deja el sillón y toma parte en los debates como un miembro ordinario, y mientras, preside otro miembro.

En esta gran comision el *bill* es discutido artículo por artículo, poniéndose en los claros que se han dejado en blanco las enmiendas que se hayan hecho á la iniciativa.

Terminado este trabajo preliminar de la comision, el presidente da cuenta á la cámara con la iniciativa y con las en-

miendas que en ella haya hecho la comision, y entónces la cámara vuelve á tomar en consideracion el *bill* y abre nueva discusion sobre cada artículo y sobre cada enmienda.

Despues de la admision ó reprobacion de las enmiendas de la comision y de las adiciones presentadas en la cámara, se escribe el *bill* con grandes caractéres en hojas de pergamino, cocidas juntas.

Hecha esta trascripcion, se lee el *bill* por tercera vez, y en esta lectura pueden hacerse nuevas enmiendas y adiciones; y despues de una nueva exposicion del *bill*, hecha por el presidente, todavia se pregunta: si se admite; y si es admitido, se agrega á los actos pasados en una sesion; y en seguida uno de los miembros recibe la comision de llevarlo á la cámara de los loores para pedir su adhesion.

40. En esta cámara tiene que pasar la iniciativa por los mismos trámites y formalidades de la cámara de los comunes; si es desechado el *bill*, no se vuelve á hablar de él; pero si es aceptado, la cámara de los pares hace saber su aceptacion á la de los comunes. Cuando los loores aceptan el *bill* con enmiendas, las hacen saber á la cámara de los comunes, y si estas enmiendas no son aceptadas por la cámara de su origen, se nombran comisiones de cada cámara que conferencien sobre ellas. Si las cámaras no ceden, el *bill* no pasa, y en el caso de que los comunes acepten las enmiendas, devuelven el *bill* á la cámara alta con un mensaje, para hacer saber su aceptacion. Las mismas formalidades sobre poco mas ó ménos tienen lugar, cuando las iniciativas proceden de la cámara de los pares.

Mas cuando se trata de un acto de gracia ó de perdon, este es firmado desde luego por el Rey despues de leído una sola vez en cada una de las dos cámaras, sin nueva trascripcion y sin enmienda.

Cuando un *bill* ha pasado en las dos cámaras, queda siempre depositado en la de los pares para esperar allí la real aprobacion.

41. Esta puede ser dada, ó presentándose el Rey en persona y en traje de gran ceremonia en la cámara de los loores reunida con la de los comunes, y allí manifiesta su conformidad ó por escrito sellado con el gran sello y firmado por el Rey; y desde que es así aprobado, se tiene por un estatuto ó por un acto del parlamento.

42. Este estatuto, así registrado en los archivos del reino, no necesita de una *formal promulgacion*; pero, sin embargo, se imprime y circula para que sea generalmente conocido. (*Blackstone. Comentario de las leyes inglesas. Tomo 1º, pág. 341, frac. VI y siguientes.*)

§ 7º

43. El derecho constitucional moderno, con el intento de poner un poderoso y conveniente contrapeso á la acción del poder legislativo, adoptó el expediente de dividirlo en dos cámaras que indistintamente pudieran iniciar proyectos de ley y á su vez revisar los aprobados en una cámara, como lo vemos en las constituciones de Austria, Baden, Baviera, Bélgica, Confederación germánica, Dinamarca, España, Francia, Ginebra, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Prusia, Rumanía, Suecia y Suiza.

Mientras en la mayor parte de Europa es ejercido el Poder legislativo por dos cámaras, nos presentan el poder legislativo unitario, Grecia, Egipto, Turquía y Rusia, cuyo gobierno de *Ukases* es el modelo mas acabado del absolutismo.

Y si consultamos el derecho constitucional de las Américas, no encontramos concentrado el poder legislativo mas que en el Paraguay, cuya constitución no es el tipo de las instituciones liberales.

§ 8º

44. Ahora, para tener una idea exacta de la formación de la ley en la República Mexicana, es necesario consultar nuestro derecho constitucional, según el cual las leyes pueden ser iniciadas por el Presidente de la República, por los diputados ó senadores, ó por las legislaturas de los Estados, siendo de lamentar que haya quitado al poder judicial el derecho de iniciativa que ántes tenia; y es de lamentar esta novedad, porque ninguno conoce mejor que el poder judicial, los inconvenientes prácticos de las leyes y los remedios que necesitan.

45. Las iniciativas en lo general tienen los trámites siguientes: Dictámen de comisión que se discute el día que designa el Presidente.

Una vez concluida esta, se pasa al Ejecutivo copia del expediente para que manifieste su opinión ó exprese que no usa de esta facultad: si la opinión del Ejecutivo es de conformidad, se puede desde luego publicar.

46. Cuando el Ejecutivo hace observaciones, vuelve el expediente á la comisión, para que con presencia de las observaciones del gobierno, examine de nuevo el negocio y presente nuevo dictámen, el cual se discute y vota en seguida á mayoría absoluta de sufragios.

47. Según la reforma constitucional que estableció el Senado, los proyectos de ley ó decreto que no sean de la resolución exclusiva de una cámara, se discuten en ambas, comenzando naturalmente por la de su origen, y una vez aprobado en la cámara que en el caso haga de revisora, pasa al Ejecutivo, quien si no tiene observaciones que hacer, lo publica inmediatamente; y si las hace, se procede como se dijo en el número 45 de este capítulo.