

atribucion del Presidente, publicar, circular y hacer guardar la Constitucion, leyes y decretos del congreso; siendo la verdad, que la facultad que le corresponde exclusivamente es la de sancionar y promulgar las leyes, miéntras que la publicacion es hecha por autoridades subalternas, y causa positiva pena el ver autorizado el mismo cargo contra los muy respetables autores de las Bases Orgánicas, que tambien resolvieron corresponder al Presidente publicar y circular las leyes y decretos del Poder legislativo. (*Ley 4^a, tit. 17, frac. 4^a, y Bases Orgánicas. Art. 86, frac. 1^a*)

24. Por fortuna el error está corregido en la Constitucion vigente, que establece que al Presidente corresponde promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Union, proveyendo en la esfera administrativa á su exacta observancia. (*Constitucion de 57, artículos 70 y 85.*)

25. Entre nosotros la promulgacion consiste en la aprobacion auténtica que el Ejecutivo estampa al calce del ejemplar original de la ley, diciendo: "Por tanto, mando se imprima, publique y circule para su debido cumplimiento." (*Constitucion de 57, artículo 84.*)

26. En el sistema adoptado por nuestra Constitucion, la sancion de una ley viene á confundirse con su promulgacion; y no puede decirse sancionada una ley, por el hecho de manifestar el Ejecutivo una opinion conforme á la primera votacion del legislativo, pues hecha esta no hay ley todavía; y el artículo 70, lo mismo que el 85 de la Constitucion, vienen probando que para ser obligatoria una ley, se necesita que haya sido publicada.

§ 13^o

27. Una circular de 16 de Agosto de 1867, resuelve que nuestras leyes se tengan por publicadas desde el momento en que de hecho lo son en el Diario del Gobierno; pero esto no resuelve las dificultades que pueden suscitarse respecto de los

demas lugares que no son la capital de la República, pues puede preguntarse: ¿qué dia se reputará obligatoria en Californias una ley publicada en la capital de la República por el Diario del Gobierno el dia 1^o de Enero de 1877, por ejemplo? Y esta duda, que tambien puede surgir respecto de cualquiera otra localidad, no queda resuelta por la disposicion contenida en la circular mencionada.

28. De modo que si para la capital de la República la regla es que una ley se tenga por publicada en ella desde la fecha de su insercion en el Diario del Gobierno, para los otros lugares no puede regir otra regla que la del hecho de la publicacion oficial que se acostumbra practicar en nuestras circunscripciones territoriales. Y seria de desear que una ley federal nos diera la norma que establece el art. 1^o del Proyecto de Código formado por el Dr. Sierra, que contiene el pensamiento mas completo que puede formarse á este propósito.

§ 14^o

29. El texto del artículo relativo del Código, dice: "Las leyes, reglamentos, circulares ó cualesquiera otras disposiciones de observancia general emanadas de la autoridad, obligan y surten sus efectos desde el dia de su promulgacion en los lugares en que deba hacerse. (*Código civil. Art. 2^o*)"

A juzgar por la forma del artículo, seria tal vez permitida la creencia de que sus autores se habian propuesto como fin principal el fijar el término *a quo* de la obligacion que impone toda ley; y así debería creerse, en efecto, si no fuera porque se relaciona su prescripcion con disposiciones que no ha sido costumbre publicar, pero sí aplicar, sin embargo de su falta de publicacion. Y siempre ha habido, y hoy mismo existe, conforme á nuestro derecho constitucional y á las prácticas del administrativo, un deber estricto de cumplir y ejecutar la ley, lo mismo que su reglamento, que tambien se publica solemnemente.

Pero como las circulares y demas disposiciones de que habla el artículo solo se circulan entre las autoridades administrativas hasta la municipal, sin publicarlas de una manera que llame la atencion del público, no es aventurado sostener que el Código no vino á resolver una cuestion de fecha ni á repetir puramente un principio de legislacion universal; á saber, que la ley no puede obligar mientras no esté publicada, sino que vino á introducir la novedad de que no se puede aplicar una circular ni ninguna disposicion de observancia general, sino en el caso de que haya sido publicada de modo que haya podido llegar á noticia de todos. Por lo demas, llenado que sea el requisito de la publicacion, queda fundada la presuncion *juris et de jure*, de que la disposicion es conocida de todos, y en consecuencia, nadie puede excusarse de su observancia. Mas esto no puede cerrar la puerta á la excepcion de no haberse podido publicar la ley en un lugar por causa de fuerza mayor.

Nos sucede lo mismo cuando se cuestiona el mismo hecho de la publicacion, pues faltando esta base, falta la presuncion y cesa por lo mismo la obligacion de observar la ley, como sucedió con la de responsabilidades, alegada en el juicio de sentencia de un ex-gobernador de Querétaro.

A propósito de nuestro artículo, puede surgir la cuestion de: ¿cuáles son los lugares en que deba publicarse una circular ú otra disposicion semejante? Despues de estudiada la cuestion, nos atrevemos á aventurar la opinion, que lo que es propiamente una publicacion por bando, solo puede hacerse en la capital de la República y en las de los Estados; pero que la circulacion de las disposiciones de observancia general, debe hacerse en donde quiera que haya agentes de la administracion, que estando encargados de vigilar la observancia de tales disposiciones, deben comenzar por darlas á conocer al público, fijándolas en los parajes de mayor concurrencia, en las comarcas sujetas á su jurisdiccion.

30. Ahora, para hacer la exposicion del artículo, bastará

explicar sus términos, diciendo: que leyes son las disposiciones generales dictadas por el Poder legislativo, para que sirvan de norma á la conducta civil de los asociados, así como reglamentos son las disposiciones del Poder administrativo, que contienen el *cómo* y el *cuándo* del ejercicio y cumplimiento de los derechos y deberes consignados en las leyes.

31. *Circulares* son disposiciones tambien administrativas, relativas al despacho interior y económico de las oficinas sujetas á la autoridad del funcionario que las dicta, sin que puedan extenderse nunca á hacer la interpretacion de ninguna ley.

32. Las disposiciones de policia local son de la competencia del Poder municipal, y por lo mismo su observancia queda tambien circunscrita á la comarca municipal de cada Ayuntamiento; y circunscrita de tal manera, que el Poder municipal no podrá figurar nunca como supremo, supuesto que su fuerza, libre é independiente, cuanto se quiere, no puede ni debe impulsar mas que la accion doméstica de una administracion puramente local.

Pues bien: las disposiciones municipales, lo mismo que las circulares, reglamentos y leyes, no pueden obligar á nadie mientras no se verifique su publicacion de una manera legal.

33. Las leyes se publican por bando en la capital de la República, fijando los cartelones que las contienen en los parajes mas públicos de la ciudad; y por regla general, establecida en el artículo 2º de nuestro Código, desde ese mismo instante obligan y surten sus efectos en ese lugar.

34. El mismo dia de su publicacion que hace el Gobernador del Distrito, se circulan á las autoridades subalternas, las que se limitan á fijarlas en los parajes mas públicos de sus comarcas.

35. En un pueblo en donde la inmensa mayoría sepa si quiera leer, bastaria semejante manera de publicacion; pero en un país en que, como en el nuestro, es muy corta la minoría que por la lectura puede imponerse de los deberes que

imponen las leyes, se necesita de toda justicia la publicacion por voz de pregonero, como se hacia ántes en algunos lugares.

36. Los reglamentos se publican de la misma manera que las leyes, y de ellos debe decirse lo mismo que de estas.

37. La publicacion de las circulares tiene todavía más inconvenientes; pues despues de publicadas en el Diario Oficial, nadie se cuida de hacerlas saber al público, sin embargo de que ordinariamente no se limitan, como debieran, á reglamentar el despacho económico de las oficinas, sino que se avanzan hasta á formular la explicacion de las leyes, haciéndolas muchas veces más gravosas.

38. La palabra "promulgacion" que emplea nuestro artículo está mal usada, pues en lugar de ella debió ponerse la palabra "publicacion," pues que solo esta es la que debe hacerse en varios lugares.

39. A propósito de la promulgacion, debe decirse que este acto oficial solo se verifica en la capital de la República, tratándose de leyes generales. Su publicacion posterior es hecha por el Gobernador del Distrito y por los Gobernadores de los Estados, en las capitales respectivas; mientras que su circulacion se verifica por medio de las demas autoridades subalternas, hasta llegar á las municipales.

40. De tal manera la promulgacion de las leyes federales se hace solamente en México; su publicacion tiene lugar en las capitales de la República y de los Estados, y su circulacion se verifica en las cabeceras de distritos, partidos y municipalidades.

41. La promulgacion de las leyes particulares de los Estados es hecha por sus Gobernadores, y su primera publicacion y circulacion, es obra de las autoridades subalternas, en los mismos términos que la de las leyes federales.

42. Ahora puede suscitarse la duda de si todo el dia de la primera publicacion de una ley está incluido dentro del término de su ejecucion. Y esta cuestion tan debatida en otras

legislaciones, tiene una solucion segura en la nuestra, que no queriendo que nadie sea juzgado sino por leyes dadas con anterioridad al hecho de que se trata, autoriza á decir que no todo el dia de la promulgacion de una ley está comprendido dentro del término de la ejecucion de ella, ó lo que es lo mismo, que si se prueba que el hecho se verificó ántes de la publicacion de la ley, tal hecho no puede ser regido por ella, aun cuando se haya verificado el mismo dia de su publicacion; pero si no se prueba esta circunstancia, entónces sí debe tener eficacia la ley para el hecho verificado en el dia de su promulgacion.

43. Con la publicacion de la ley comienza la ciencia, ha dicho Lerminier; y nosotros estamos conformes con esa opinion, si ella quiere decir que la ley precede á la jurisprudencia, como es necesario que el material exista ántes que el edificio; y decimos esto, porque sin leyes positivas no puede haber jurisprudencia, que es lo que por medio de procedimientos científicos hace la aplicacion del principio capital de la ley.

44. Despues de lo establecido por nuestra legislacion antigua y moderna, no encontramos en nuestros autores regnicolas ninguna doctrina notable que sea obra de la jurisprudencia patria moderna.

§ 15º

45. La jurisprudencia española nos enseña, que á la sancion de la ley sigue la promulgacion, ó si se quiere la orden para su publicacion, que es el acto por el cual el Poder ejecutivo imprime á la ley su fuerza ejecutiva, intimando á las autoridades administrativas y judiciales la orden de observarlas y hacerlas guardar.

46. Y la publicacion de la ley es el medio de hacer conocer á los ciudadanos la ley así promulgada; esto es, de hacer que la ley que tiene ya fuerza ejecutiva pueda ser ejecutada; de

donde se infiere que los ciudadanos no están obligados á cumplir leyes que no conocen ó que no han podido conocer.

47. Esto es lo que enseñan los Sres. Goyena, Aguirre, Montalvan y Vicente y Caravantes. La misma doctrina enseña el Sr. La Serna, y hace observar que la ley de desvinculaciones empezó á obligar en España desde el día de su fecha y no desde su publicacion.

48. El Sr. Fernandez Gutierrez, explicando las palabras: "Debe la ley ser manifiesta é non debe ninguno ser engañado por ella," que se leen en la ley recopilada, dice que ellas imponen al legislador el deber de hacer publicar sus leyes.

49. El mismo autor asienta, que la publicacion se hace por la publicidad de su misma formacion, y ya por la remision que de un ejemplar auténtico se hace á las autoridades locales, confiando á estas el encargo de su circulacion, ya por su lectura pública, ya por su reimpresion, ó ya, en fin, por edictos ó anuncios, sin que en esto haya habido uniformidad.

§ 16º

50. Los jurisconsultos franceses enseñan que la sancion de una ley consiste en la aprobacion que de ella hace el Poder ejecutivo, y su promulgacion se hace por medio de su insercion en el "Boletín oficial."

51. Por nuestra parte agregaremos, que como una ley puede ser aprobada en una pieza oficial que no sea la misma ley, en este caso hay sancion, sin que haya todavía promulgacion; pero si la aprobacion se pone de una manera auténtica en la misma ley, entónces la sancion se confunde con la promulgacion, que es la aprobacion oficial puesta al calce de la misma ley que se manda publicar.

52. En el antiguo régimen, las leyes eran dirigidas á las Cortes soberanas encargadas de su verificacion y depósito; y solo despues de discutido y aprobado su resgistro, se hacia

obligatorias en la comarca respectiva. Estas Cortes podian no solo suspender, sino aun rehusar el registro de una ley, y podian registrarla con modificaciones que venian á ser parte de la misma ley; lo cual, como dice Portalis, era incompatible con la unidad, certidumbre y majestad de la obra del legislador.

53. Esto dependia de que el Rey no gobernaba con este título todo el territorio, pues en algunas partes mandaba como duque, y en otras como conde; sistema viciosísimo que concluyó el 2 de Noviembre de 1790, en que se resolvió que una ley quedaba completa desde que era sancionada por el Poder ejecutivo, y que su transcripcion y publicacion la hacia desde luego obligatoria.

§ 17º

54. La jurisprudencia inglesa enseña, que una ley puede ser conocida por la tradicion universal y por un largo uso; lo cual supone publicacion en su origen, que es lo que sucede con la *common law*; y puede tambien ser notificada de viva voz por personas designadas al efecto, como sucede con las proclamaciones y con las actas del Parlamento, que deben ser leidas públicamente en las iglesias y en otros lugares de reunion pública, que es la manera comun y ordinaria de dar publicidad á los actos del Parlamento, enseñando Blackstone, que cualquiera que sea el medio que se emplee, es un deber indeclinable el de dar autenticidad á la publicacion, en lugar de imitar á Calígula, que escribia las leyes con caracteres muy diminutos y las hacia fijar en lo alto de unos pilares, para hacer inevitables las contravenciones.

55. Todo lo que á este propósito puede enseñar la ciencia es, que no hay ley que pueda ser obligatoria mientras no sea promulgada, siendo cierto que no es justo ni racional exigir el cumplimiento de un deber que no ha sido posible conocer.