

403
24



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

**"EL REFRENDO MINISTERIAL EN EL
SISTEMA JURIDICO MEXICANO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ARTURO JESUS HERNANDEZ LOPEZ

MEXICO, D. F.

1992

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION.....	I

CAPITULO I

CONCEPTO, ANTECEDENTES Y NACIMIENTO DEL REFRENDO.

1.- ETIMOLOGIA Y CONCEPTO GENERICO DEL TERMINO REFRENDO...	2
2.- CONCEPTO JURIDICO DEL REFRENDO.....	4
3.- ANTECEDENTES Y NACIMIENTO DEL REFRENDO.....	9

CAPITULO II

ORIGEN, HISTORIA DEL REFRENDO, EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1.- EL REFRENDO EN NUESTRAS DISPOSICIONES LEGALES.....	20
a).- Constitución de Cádiz de 1812.....	20
b).- Constitución de Apatzingán de 1814.....	24
c).- Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano.....	26
d).- Constitución de 1824.....	27
e).- Leyes Constitucionales de 1836.....	28
f).- Bases Orgánicas de 1843	30
g).- Acta de Reformas de 1847.....	31
h).- Constitución de 1857.....	32
i).- Constitución de 1917.....	33

	Pág.
2.- LEYES SECUNDARIAS QUE SE HAN OCUPADO DEL REFRENDO.....	34
a).- Ley de Secretarías de Estado de 1891.	35
b).- Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de Estado de 1917.....	35
c).- Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934.....	35
d).- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935.....	36
e).- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939.....	37
f).- Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado de 1946.....	38
g).- Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.....	38
h).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.....	39

CAPITULO III

EL REFRENDO MINISTERIAL EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO.

1.- ORGANISMOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA PARLAMENTARIO.....	41
a).- El Parlamento y La Asamblea.....	42
b).- El Jefe del Estado y El Jefe de Gobierno.....	43
2.- LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL EN EL DERECHO BRITANICO	47
a).- Generalidades.....	47
b).- La responsabilidad ministerial en el Derecho	

	Pág.
Británico.....	52
3.- FUNCIONES PRINCIPALES DEL REFRENDO.....	60
a).- Función certificadora.....	61
b).- La falta del refrendo como limitación a la voluntad del Jefe del Estado.....	61
c).- El refrendo como acto que origina la Responsabilidad del ministro refrendatario.....	61

CAPITULO IV

EL REFRENDO EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.

1.- EL REFRENDO EN LA DOCTRINA MEXICANA.....	66
2.- CARACTERISTICAS Y FINALIDADES DEL REFRENDO EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.....	72
a).- Certificar la autenticidad de una firma.....	73
b).- Como limitación a la participación del Presidente	75
c).- Traslado de la responsabilidad del acto refrendado del Jefe del Gobierno al Secretario de Estado.....	78

CAPITULO V

ANALISIS A LA ADICION DEL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, PROMULGADA POR DECRETO PRESIDENCIAL DE FECHA 13 DE DICIEMBRE DE 1985 y PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL DIA 26 DEL MISMO MES Y AÑO.

1.- INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	94
2.- INTERPRETACION DOCTRINARIA DEL DECRETO PROMULGATORIO Y LA	

	Pág.
PUBLICACION DE LEYES.....	108
3.- CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION RESPECTO A LA ADICION DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	129
CONCLUSIONES.....	145
NOTAS BIBLIOGRAFICAS.....	151
BIBLIOGRAFIA.....	156

INTRODUCCION

El estudio de la ciencia jurídica requiere algo más que los esfuerzos de un modesto estudiante que aspira a obtener el título de Licenciado en Derecho el cual lo habilita como profesionalista.

Al abordar el presente tema se pretende hacerlo con el ahinco propio de un estudiante interesado por la investigación de los tópicos que abarca el proceso de formación de la Ley y la importancia de la figura del Refrendo, que comprende uno de los aspectos más trascendentales del Derecho, ya que proporciona la eficacia jurídica de la norma; base de nuestro sistema legislativo, ejecutivo y judicial.

Se analizará el concepto clásico del Refrendo, tanto en el lenguaje usual, como en la doctrina mexicana, así como en nuestra Constitución y Leyes respectivas, con el fin de obtener una imagen precisa del concepto, antes de enfocar su actual aplicación en nuestro sistema constitucional.

Se pretende lograr una conciencia clara de la importancia que reviste el Refrendo, señalando de una manera exacta la posición y responsabilidad que guarda el Secretario de Estado al realizar el mismo .

Así también se demostrará que la adición del segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la Interpretación que hace al mismo la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación con dos jurisprudencias, están en flagrante contradicción con el artículo 92 de nuestra Carta Magna. Para lo cual, es importante establecer y precisar los conceptos y diferencia que existe entre los términos Promulgación y Publicación.

Desde luego las pretensiones que se aluden son modestas, y si bien en el cuerpo de este trabajo se verá que disentimos con algunos ilustres y destacados tratadistas, no es sino, únicamente, con el afán de saber y de investigar, aceptando desde luego, las críticas que se hagan y que logren convencer lo infundado de lo expuesto, pues no se trata de imponer un criterio, sino simplemente de exponer un concepto jurídico de la figura del refrendo.

CAPITULO I

CONCEPTO, ANTECEDENTES Y NACIMIENTO DEL REFRENDO.

1.- ETIMOLOGIA Y CONCEPTO GENERICO DEL TERMINO REFRENDO.

El origen de la palabra REFRENDO se halla en la vieja lengua de Ovidio. Proviene del verbo antiguo (FERRE. llevar) y de un prefijo inseparable (RE), que da la idea de repetición, de volver a hacer.

La unión que se produjo de estas dos palabras primitivas, da lugar dentro del Latín y en especial en su época clásica a un verbo: REFERO, ERS, ERRE, RETULI, RELATUM, del que concretamente y en particular de la formación en gerundio del mismo (REFERENDUS) es de donde proviene el vocablo actual "refrendo". Este verbo latino significa "traer otra vez" (1). Etimológicamente, la palabra refrendo significa volver a llevar, repetir, dar nueva y mayor fuerza a un documento. (2)

Esta composición etimológica nos conduce a un significado general, de ámbito más amplio que el jurídico, dando al vocablo refrendo la connotación de acto reiterado, repetitivo o vuelto a cumplir. Estrictamente, explica el mecanismo de un acto cumplido repetidamente, es

decir el refrendo representa una vía equivalente a un sistema de revisión.

Volver a traer o llevar, suscita en si mismo el aspecto correlativo de revisión, porque aun cuando la etimología no involucra el fin al propósito, se desprende la idea de volver a ver lo que existe o se hizo previamente para desembocar en el acto del intelecto que, a fuerza de comparar, se cae en la actitud de ratificar. Puede decirse que aquí se involucra una idea implícita, de necesaria explicación, puesto que volver a ver, lo mismo que volver a traer o llevar, tiene que referirse a un acto de la inteligencia para llevar a juicio razonador de conocimiento, en cualquiera de sus aspectos.

Así desentrañando el concepto REFRENDAR, significa originariamente cumplir con un proceso mecánico para obtener una forma de conocimiento por la vía comparativa. Este concepto del REFRENDO nos conduce a situarlo dentro de la teoría de los valores esenciales. Es decir las cosas son en sí mismas, son o existen por el concepto íntimo que nos formamos de ellas, o son o existen por la idea que tenemos de ellas en el campo extra-espiritual.

2.- CONCEPTO JURIDICO DEL REFRENDO.

Con el fin de encontrar el significado que tiene la palabra REFRENDO para el derecho y poder delimitar el campo de aplicación que le corresponde, antes que nada diremos que, en términos generales, REFRENDO pasa a ser un vocablo de aplicación técnico jurídica con un sentido muy parecido con el que se le conoce en el lenguaje usual. Así el concepto más simple desde un punto de vista gramatical, REFRENDO, como acción y efecto del verbo REFRENDAR, significa: "Legalizar un despacho o documento por medio de la firma de la persona autorizada para ello" (3), y desde un punto de vista jurídico es: "Legalizar un despacho o cédula, firmando después del superior." (4)

A su vez, los diccionarios de sinónimos e ideas afines consultados, enseñan que los sinónimos de REFRENDO como acción y efecto del verbo de acción activa REFRENDAR, son Revisión; Legalización; Acreditación; Firma (5). Que equivale a: firma; autorización; permiso; aprobación; confirmación; legalización; acreditación; refrendación; validez (6). Esta palabra es usada en su sentido más general como una forma de legalización y si este término, sin atender sus fines jurídicos propiamente dichos es un acto de consentimiento, debemos aceptar que el

refrendo viene a ser originariamente, para el derecho, una especie de adhesión. (7)

El REFRENDO es el medio material que se utiliza para expresar la legalidad de un documento. En este sentido es la expresión objetiva de la certificación de un acto, autorizándolo o legalizándolo, por considerarlo auténtico; es decir, en este caso el refrendo tiene por finalidad específica hacer constar o acreditar materialmente que el objeto en cuestión es verdadero o cierto.

Para Eduardo Pallares dentro del Derecho Procesal Civil REFRENDAR es "legalizar un despacho o cédula, firmando después de la firma del superior" (8). Es importante señalar que entiende este jurista por "legalizar" para esta rama del derecho. Dice que legalización es "la anotación puesta en un documento por el funcionario correspondiente, para hacer constar que la firma o firmas que en aquél aparecen, son auténticas, y también para acreditar el carácter del funcionario que expidió el documento. De esta manera se legalizan las firmas de los jueces y magistrados, y se hace constar la función o cargo que desempeña la persona que expidió el documento." (9)

De la anterior definición, podemos decir que el refrendo es un acto que llena una función legalizadora que se refiere a la autenticidad de la firma de una persona y que se manifiesta por medio de la consignación de la firma de sujeto refrendatario; es decir, es una mera formalidad certificante y se aplica con un sentido muy semejante en las diversas esferas del derecho, además del procesal civil.

Dentro del Derecho Constitucional el refrendo es el acto por medio del cual, el Ministro o Secretario de Estado, consigna su firma en documento expedido por el Jefe del Estado. Pero dentro de esta rama del derecho el refrendo no solamente se refiere a la autenticidad de la firma refrendada, sino que, además, produce una situación que hace al refrendatario copartícipe del acto relativo, es decir, supone el refrendo un acto de adhesión.

Por lo tanto, ya aplicado el vocablo a los casos de la firma de un Ministro, el refrendo adquiere una significación propia y que se refiere no sólo a la legalización o autenticación del objeto, sino que se desarrolla con características y finalidades propias que determinan su naturaleza. No es una figura semejante en

todos los regímenes, puesto que las funciones que desarrolla varían según el sistema o forma gobierno; es decir, a pesar de la universalidad de su uso y de la igualdad que reviste, no constituye una institución que en todos los casos esté integrado por los mismos elementos ni que en todos los regímenes constitucionales, desempeñe idénticas funciones, como se analizará en los siguientes capítulos.

Para Cáceres Crosa el REFRENDO" implica la simultánea concurrencia de dos voluntades coincidentes, a veces de distinto rango, cuyas determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto participado o complejo, que se expresa mediante el elemento formal de la oposición de la firma y del refrendo o contra firma de las personas que intervienen." (10)

El mismo autor considera que "cabe, en efecto distinguir en la acción del refrendar dos elementos claramente diferenciados. Es el primero el elemento subjetivo que incide en la declaración de voluntad del ministro refrendatario, la decisión de colaborar o simplemente de consentir el acto realizado en ejercicio de las funciones legales del jefe del Estado, asumiendo la responsabilidad del mismo (refrendo material), o por un elemento formal. El instrumento expreso de que se sirve el

ministro para manifestar su adhesión o consentimiento, así como el medio probatorio que concretamente personaliza la responsabilidad derivada, es la firma con que el ministro suscribe el acto en cuestión (refrendo formal)." (11)

Después agrega "El acto de refrendar puede descomponerse en una duplicidad de elementos que deben concurrir simultáneamente para integrarle en la auténtica complejidad de su esencia. El factor constante, cuya presencia es indispensable para que el refrendo exista, es precisamente la circunstancia subjetiva de la voluntad del ministro que consiente el acto emanado del Jefe del Estado, haciéndolo suyo y aceptando las consecuencias del mismo. Sin esta decisión que se traduce en una colaboración voluntaria, es un asentimiento espontáneo, no es posible explicarse el sentido que incide en el instituto que examinamos. Ahora bien, semejante estado de voluntad puede ser exteriorizado mediante dos formas diversas: 1o.) estampando la firma, suscribiendo la decisión si el acto de que se trata se produce por escrito, modo de refrendo que llamaremos expreso, y 2o.) por la no dimisión, forma de refrendo tácito, en cuanto que el ministro que permanece en el cargo realiza un acto concluyente por virtud del cual manifiesta que consiente el acto oral producido por el Jefe del Estado o la omisión en que éste incurre, aceptando la responsabilidad correspondiente." (12)

Partiendo de esta idea consideramos que el refrendo ministerial es un instrumento que determina la responsabilidad que corresponde al Ministro por el acto que refrendó; responsabilidad que no es igual en los diversos sistemas de Gobierno, dada su propia organización Constitucional. Así mismo este autor plantea un hipótesis que corresponde al elemento formal del refrendo, al establecer que la exteriorización de la adhesión del Ministro que es por lo general la consignación de su firma, puede ser por la no dimisión en los casos de los actos orales del Jefe del Estado, o por la omisión en que este incurre, que lo denomina como "refrendo tácito."

3.- ANTECEDENTES Y NACIMIENTO DEL REFRENDO.

El más remoto antecedente del refrendo, se encuentra en la práctica de la aposición de los sellos reales y las firmas.

"Ya los Emperadores romanos sellaban sus diplomas con los llamados Anillos Signatarios, en tanto que los Cuestores (magistrado romano encargado de los asuntos financieros) suscribía con sus nombres los rescriptos que redactaban por mandato de aquellos." (13)

No obstante que en Roma existieron los Cuestores desde el tiempo del reinado, bajo el imperio cuando se crea una clase de Cuestores, por los Emperadores para su propio servicio, y en especial para redactar y presentar al Senado los rescriptos (14) que aquéllos les mandaban, es cuando surge para ellos la obligación de poner sus nombres en los rescriptos que redactaban. (15)

Durante la Edad Media, se encuentra en la mayor parte de las monarquías un departamento especialmente dedicado a las funciones que tenían por objeto certificar la autenticidad de los documentos reales. Se puede encontrar aquí un antecedente remoto de una de las finalidades del refrendo, o sea, la certificación de la legítima procedencia del documento cuya expedición era la de la exclusiva competencia del rey procurando, con este control de autenticidad, evitar la fraudulenta creación de ellos. Estos departamentos se denominaban Cancillerías y tenían al frente de ellos un encargado, llamado Canciller, a la vez estas Cancillerías, disponían de Notarios los cuales intervenían en la elaboración y certificación de los documentos reales. Al final de los documentos aparecía, además de las formalidades del sello, la constancia de las personas que habían intervenido en la confección del documento.

En las Siete Partidas se encuentra reglamentada esta formalidad del sello, así como la organización de las Cancillerías. Este Código nos da una idea de lo que se entendía por sello, al decir: "Sello es señal que el Rey, o otro ome cualquier, manda fazer en metal, o en piedra para firmar sus cartas con el: e fue sellado antiguamente, porque fuere puesto en la carta, como por testigo de las cosas escritas en ella." (16)

Así el sello o firma vienen a realizar una función certificante que tiene por objeto determinar la legítima procedencia del documento, constituyendo solamente un antecedente de uno de los dos elementos conformadores del refrendo, es decir, no producía para el funcionario más responsabilidad, que aquélla que resultase de un mal uso del sello o del falseamiento en el contenido del texto del documento; pero en ninguna forma podría decirse que el desempeño de esta función tenía como consecuencia el traslado de la responsabilidad del Rey. El Soberano era originalmente responsable de sus propios actos, y no existían las ideas de limitación de su voluntad ni de transferencia de su responsabilidad al funcionario.

La concepción absolutista de la Monarquía, que había imperado en la Edad Media en la Europa Continental y que adquiere nueva fuerza con el Renacimiento, conduce a la idea de la inviolabilidad del soberano, a quien se le considera titular de la soberanía, no existiendo autoridad alguna encima de él.

Es el principio de inviolabilidad real y la necesidad de no dejar, por ello al pueblo, frente a un gobierno irresponsable, un motivo que en forma relevante da lugar al nacimiento del elemento subjetivo del referendo, al encontrar en él un medio sencillo y efectivo de trasladar la responsabilidad a un determinado ministro, de los actos del monarca, por el solo hecho de estampar su firma.

El referendo como una institución con lineamientos propios surge una vez que el Ministerio adquiere importancia, dado el régimen Constitucional que se implanta y se establece la responsabilidad del poder.

Políticamente el ministerio surgió en la época Constitucional, formando parte integrante de la organización del nuevo régimen. Al aparecer la monarquía limitada y proclamarse como dogma la responsabilidad del poder, apareció el ministro -partícipe eventual de la

potestad del Rey y Rector con él de la gobernación pública-
dejando a salvo la irresponsabilidad del Jefe del Estado,
haciéndose con su firma responsable de sus actos. (17)

Es en Inglaterra donde encontramos como
antecedente más remoto la figura del refrendo. En la Edad
Media su vida política es vigorosa y activa. "Desde el
siglo XIII existe un Parlamento nacional, como
representación de los Estados, agrupando al clero y a los
barones en una sola cámara, mientras desaparecen las
asambleas del Continente bajo las monarquías absolutas.
Merced a las relaciones que se mantienen entre la nobleza y
el pueblo (más estrechas en Inglaterra que en ningún país),
se establecen ciertas limitaciones al poder real." (18)

En contraposición al Derecho Romano que
existió en una codificación sistemática, el Derecho Inglés
se encuentra principalmente, salvo en algunos documentos de
radical importancia, en las decisiones de los propios
Tribunales; sistema legal flexible llamado Common Law.

Puesto que en Inglaterra los derechos de los
súbditos frente al monarca se garantizan con la existencia
del juramento de la Coronación, documentos, como la Carta
Magna, nos encontramos en este país con un Estado cuya base

es principalmente la relación entre soberano y reino, al convertirse el rey en una persona inmunizada o protegida de toda acción jurídica y ante la necesidad de no dejar a los súbditos en la situación peligrosa que representa la irresponsabilidad monárquica, era de todo necesario encontrar la forma de imputar esa responsabilidad a alguien, se encuentra un medio apropiado, al considerar a los Ministros del Rey responsables de los actos del soberano; llegándose al grado de considerar al rey exento aún de los malos pensamientos y, en consecuencia, en el caso de que sus actos produjesen efectos perjudiciales éstos serían imputables a los ministros como consejeros del monarca.

Así se logra, que dos principios contrarios o antagónicos: la preeminencia del Soberano sobre toda posible autoridad que lo juzgue y, por otro lado el reino que da por cierta su existencia como titular de derechos frente al rey y que antes se encontraba en situación de desamparo, y ahora encuentra un medio de protección que le pone a salvo de cualquier conculcación de sus derechos legítimos. (19)

Con este mecanismo se logra que, cuando se cause daño a los derechos de los súbditos, resulten responsables los ministros ante el propio soberano y

principalmente ante el Parlamento, considerado como la representación del pueblo mismo.

El régimen Constitucional propiamente dicho que en forma expresa va a reglamentar la institución del referendo se desenvuelve paralelamente al nacimiento en Inglaterra de la responsabilidad ministerial.

La idea de omnipotencia real se transforma radicalmente en los principios revolucionarios, durante el siglo XVIII, cambiando la titularidad de la soberanía del Rey a la Nación. Siendo poseedora de la soberanía, la Nación debe estar resguardada contra el poder del Monarca, y esto se consigue, como ya se había logrado en Inglaterra, por medio de la responsabilidad delegada hacia los ministros, debido a que la tradición monárquica, seguía siendo irresponsable.

Dado que los ministros iban a ser responsables de los actos del monarca, ante el Parlamento, todos estos actos del monarca deberían ser necesariamente aprobados por un ministro, que en esta forma manifestaba su conformidad, por el instrumento de la firma como medio aprobatorio de la intervención del ministro y, consecuentemente, como elemento conformador de su

responsabilidad. De ahí que para que un ministro resultara responsable, se consideraba como necesaria su intervención plasmada por medio de su firma, resultando así que los actos del soberano que no llenaran este requisito eran tenidos por nulos; puesto que de haberse tenido como válidos, se dejaba a los súbditos en estado de total indefensión, dada la naturaleza de inmovilidad del monarca y la imposibilidad de imputarlo a un ministro, debido a su falta de intervención.

Este lento desarrollo histórico, de estos dos elementos que son necesarios en el referendo ya los encontramos unidos integrando una nueva institución, con las modernas características con que ahora la conocemos.

En la Asamblea Constituyente Francesa de 1789, se estableció que no podía ejecutarse acto alguno proveniente del Monarca, si no iba firmado por éste y refrendado por el Ministro, así tenemos que esta exigencia fue trasladada a la Ley sobre Organización del Ministerio, dada en Francia el 25 de mayo de 1791, cuyo artículo 24 establecía que: "Ninguna orden del Rey, ninguna decisión del Consejo, podrán ser ejecutadas sino están refrendadas por el Ministro competentemente dada la naturaleza del asunto".

Esta disposición pasa a la Constitución Francesa del 23 de septiembre de 1791, que en su Sección IV, Capítulo II, del Título III, artículo 4o. textualmente señala: "Ninguna orden del Rey podrá ser ejecutada, sino está firmada por él, y refrendada por el Ministro o el ordenador del departamento". "Los tres artículos siguientes declaran: La responsabilidad penal de los Ministros.- que en ningún caso, la orden del Rey verbal o por escrito, puede sustraer a un Ministro de responsabilidad, y la obligación de presentar cada año al cuerpo legislativo, al abrirse las sesiones, el presupuesto de gastos de su departamento, así como la rendición de cuentas de las sumas destinadas". (20)

Hauriou afirma que en la mencionada Ley sobre Organización del Ministerio de 1791 el refrendo tenía una función puramente certificante de la autenticidad del sello del Monarca, y que su significación constitucional que causa la responsabilidad del Ministro se encuentra formalmente reproducida en la Ley Constitucional Francesa del 25 de febrero de 1875, que en su artículo 3o. establecía: "Todos los actos del Presidente de la República deben ser refrendados por un Ministro" (21). Sin embargo, la disposición primeramente mencionada, como decíamos, pasa a la Ley Constitucional de la Monarquía Francesa de 1791 y, en ésta, dentro de uno de los tres artículos siguientes a

aquel que establece la necesidad del refrendo, se consigna que los Ministros no pueden sustraerse de la responsabilidad por una orden del Rey, lo que nos permite afirmar, aunque el mismo Hauriou no lo hace, que ya en esta Constitución aparece el Refrendo no sólo como una formalidad certificante, sino que también como un instrumento para responsabilizar a los Ministros.

Por lo tanto, esta Ley Constitucional, la figura del Refrendo ya aparece con sus elementos propios, y que de ella se parte, y la disposición se propagará por las Constituciones en que influye, y entre otras en la Constitución de Cádiz de 1812, que como después veremos, es el antecedente más remoto de nuestra Constitución.

CAPITULO II

ORIGEN, HISTORIA DEL REFERENDO, EN LA LEGISLACION MEXICANA.

1.- EL REFERENDO EN NUESTRAS DISPOSICIONES LEGALES.

a).-Constitución de Cádiz de 1812.

Una vez consignado el referendo en la Ley Suprema de la Monarquía francesa de 1791, dadas las ideas en boga en esa época, expresadas principalmente por los autores franceses, y por la gran repercusión ideológica de la Revolución Francesa es de suponerse que en aquellos países en que existía el régimen monárquico, tuviera gran influencia la citada Constitución, puesto que al establecerse la responsabilidad del Poder como dogma doctrinario en la Europa Continental, tuvo que buscarse un medio que plasmara esa idea dentro de la organización misma del Estado; de ahí que al buscar el origen del referendo en la Constitución de Cádiz de 1812, tengamos que remontarnos a la Constitución Francesa, la cual había consagrado al referendo ministerial como un instrumento que hacía posible responsabilizar a un Ministro, por las órdenes del Monarca por él aceptadas y, al mismo tiempo, no contravenir la inviolabilidad del Rey mismo.

En efecto, partiendo conforme a la comisión redactora de la Carta de Cádiz, de que la persona del Rey es sagrada e inviolable, el mismo debería de hallarse en

tal situación, que se encontrara exento de toda responsabilidad (22). Pero al no poder dejar al pueblo en manos de un gobierno irresponsable, por los efectos mismos de las ideas dominantes, tuvo que buscarse una asociación entre Monarca y Ministros que hiciera compatibles esos dos principios antagónicos, encontrándose con que esta situación había sido ya salvada en la Constitución Francesa de 1791, en la que se establecía el refrendo que hacía posible la coexistencia de dos ideas que parecían inconciliables; indicio éste que constituye una nota importante para confirmar la influencia francesa sobre la Constitución de Cádiz.

De esta manera, por primera vez en un cuerpo legal de habla española, va a quedar consignado el refrendo como un requisito necesario para la validez y debido al cumplimiento de los actos del Monarca. Su artículo 225 lo establece, al señalar:

"Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario del Despacho del Ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito." (23)

Los Secretarios del Despacho, denominación que procede directamente de esta Constitución y que sigue en vigor en la nuestra, al otorgar su firma se hacen

responsables por el acto refrendado en los términos del artículo 226, que dice :

"Los Secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey". (24)

En su obra "Orígenes del Régimen Constitucional de España", Fernández Almagro (25) dice: "Consideración especial merece la responsabilidad de los Secretarios del Despacho. Organos inmediatos del Rey -por utilizar las palabras del Discurso Preliminar-, son responsables de cuantos actos refrenden. El refrendo, pues, es un endoso instantáneo de posibles culpas. Y no cabe alegar la "obediencia debida". El artículo 226 no exime al Secretario que sirva mandatos del Rey. No hay otra salida lícita para la discrepancia que la dimensión fulminante. En otro caso, la responsabilidad descargará sobre el Ministro...". La responsabilidad de los Secretarios, de acuerdo con este precepto, es de responder por la legalidad y constitucionalidad del acto refrendado, la que viene a ser distinta de la responsabilidad parlamentaria, en la cual el Ministro respondería ante las Cámaras por el acto de su propia firma. En el caso, se crea una especie de control de la legalidad de los actos del Ejecutivo, puesto que se establece el refrendo no sólo como un requisito para el cumplimiento de la orden real, sino que, además, se utiliza como instrumento para determinar la responsabilidad

del Ministro por lo que se refiere a los actos que resultaran contrarios a la Ley o la Constitución misma.

Por otra parte encontramos establecida como atribución del Rey la de nombrar y separar libremente a los Secretarios del Despacho, en los términos de la fracción decimo sexta del artículo 171 de esta Constitución.

"Entre los puntos concretos que demuestran la influencia francesa sobre las constituciones latinoamericanas, el Profesor Fitzgibbon señala el requisito del refrendo ministerial para autenticar los actos de los presidentes" (26). Sin embargo, podemos afirmar que la Constitución de 1791 de Francia influye, por lo que al refrendo toca, a través de la Constitución de Cádiz de 1812 y los orígenes de las disposiciones constitucionales mexicanas en lo relativo a las funciones de los Secretarios del Despacho encuentran en ésta su modelo inmediato. Dentro de esas funciones se encuentra el refrendo, que va a ser consignado en la primera Constitución mexicana que alcanza vigencia, la de 1824, en términos muy parecidos a los que había utilizado la Carta de Cádiz, y que en parte se encuentran reproducidos en la Constitución de Querétaro.

De tal forma, y sin necesidad de entrar al estudio acerca de si tuvo o no vigencia en territorio mexicano, podemos afirmar que la Constitución Gaditana viene a ser el antecedente de la regla constitucional que sobre el referendo se va a desarrollar en las Constituciones de México, influyendo sobre todo en lo que se refiere a la redacción misma de la disposición, afirmación que no necesita ser aclarada, pues basta comparar los textos en cuestión para convencerse de ello (particularmente el Acta Constitutiva de 1824, la Constitución del mismo año, la de 1857 y la vigente); no obstante esa marcada influencia, en nuestro derecho va desarrollándose con las características que obedecen a la organización política propia de nuestro régimen.

b).- Constitución de Apatzingán de 1814.

La Constitución de Apatzingán respecto al referendo establecía:

"Art. 143. Habrá en cada Secretaría un libro en que se asienten todos los acuerdos, con distinción de sesiones, los cuales se rubricarán por los tres individuos y firmará el respectivo Secretario".

"Art. 144. Los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y

demás órdenes, que son propias del alto gobierno irán firmadas por los tres individuos y el secretario a quien corresponda. Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que sean menos entidad, las firmará el presidente y el secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo; y si algunos de los indicados documentos no llevare las formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecido por los soberanos".

De la anterior transcripción se desprende claramente la existencia del Refrendo en la primera de nuestras constituciones, más, no se limitó a esto sino que además, consigno expresamente la responsabilidad de los Secretarios, en la siguiente forma:

"Art. 145. Los secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas observar y que en adelante se promulguen".

Todavía más, consignaba la base indispensable para lograr que la responsabilidad fuera efectiva al establecer en el artículo 146 que: Para hacer efectiva esta responsabilidad, decretará ante todas cosas el Congreso, con noticia justificada de la transgresión, que ha lugar a la formación de la causa (art. 147) dado este decreto, quedará suspenso el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere..." La responsabilidad contraída por el secretario, la forma de

hacerla efectiva y la sanción aplicable, estaban en consecuencia expresamente consignadas. Sin embargo, es bien sabido esta Constitución nunca no tuvo en realidad aplicación.

c).- Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano.

La Junta Nacional Instituyente, aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio Mexicano, formulado por Iturbide para regir mientras se expedía la Constitución, en el que se establecía:

"Art. 29. El poder Ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe Supremo del Estado. Su persona es sagrada e inviolable, y solo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente para que tengan efecto".

Al partir de esta disposición, al igual que la Constitución de Cádiz de 1812, la persona del Emperador es sagrada e inviolable, tiene que establecer que la responsabilidad de sus actos de gobierno recaería en los ministros del mismo. La responsabilidad de los ministros, que eran nombrados y removidos con toda libertad por el

Emperador, no era, como en la de 1814, sólo por los actos que resultaran ilegales, sino por todo acto refrendado.

En este ordenamiento legal no se establece expresamente la fórmula de la promulgación y el refrendo, desde un punto de vista de que no precisa que "firmarán" las órdenes reales; pero, en el texto del artículo 29 transcrito es consignado en otras palabras y, así debe entenderse que la autorización de los ministros se tendría que manifestar por medio de la firma como un requisito necesario para que tuviera efecto.

d).- Constitución de 1824.

La Sección sexta de su Título IV, bajo la denominación "Del Derecho de los Negocios de Gobierno" establece entre otras cosas, la facultad refrendataria, al señalar:

"Art. 118. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento y sin este no serán obedecidos".

"Art. 119. Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del Presidente, que autoricen con su firma contra la Constitución, la acta

constitutiva, las leyes generales y constituciones particulares de los Estados".

El ordenamiento de referencia consagra pues, el Refrendo y la responsabilidad de los Secretarios de Estado por el hecho de ejercer la facultad refrendataria.

Es interesante sin embargo, hacer notar que contenía además, entre las atribuciones que confirió al Presidente de la República, la establecida en la fracción IV del artículo 110, al tenor siguiente: "Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho".

e).- Leyes Constitucionales de 1836.
(Constitución de las Siete Leyes)

La Tercera Ley Constitucional, consigna la fórmula de la publicación de las leyes y decretos que remita el Congreso al presidente, pero no previene el concurso de secretarios refrendatarios.

Los artículos que al refrendo se refieren, pertenecen a la Cuarta Ley y son los siguientes:

"Art.28. Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro Ministros..."

"Art.29. Los Ministros deberán ser de exclusiva elección del Presidente de la República..."

"Art.30. Todo asunto grave de Gobierno, será resuelto por el Presidente de la República en junta de Ministros, quienes firmarán el acuerdo en el libro respectivo, especificando el que o los que lo destinan".

"Art.31. A cada uno de los Ministros corresponde:

.....
..

II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, en que él esté conforme y ver que sean sobre asuntos propios de su Ministerio".

"Art.32. Cada Ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su Ministerio, y de los actos del Presidente que autorice con su firma y sean contrarios..."

Atentos los términos en que se encuentran redactados los preceptos constitucionales transcritos, es necesario concluir que al consignar el refrendo, no solamente es notable el que haya denominado "Ministros" a los Secretarios de Estado sino que además se hace ver un propósito constante de equiparlos a los Ministros en los regímenes parlamentarios.

Sin embargo, se establece la facultad del Presidente para nombrarlos libremente. Así también se disminuye la protección al Presidente de la República, pues si bien no se admitirá denuncia en su contra por delitos comunes durante su encargo hasta un año después de que concluya, éste podrá ser enjuiciado por delitos oficiales: tanto por la vía política (ante el Congreso) como por la penal (ante la jurisdicción ordinaria.) artículo 48.

f).- Bases Orgánicas de 1843.

Durante poco más de tres años las Bases Orgánicas presidieron con nominal vigencia la vida de México, estableciendo:

"Art.87. Corresponde al Presidente de la República.

.....
..

II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho".

"Art.93. El despacho de todos los negocios del gobierno estará a cargo de cuatro ministros, que se..."

"Art.96. Todos los negocios de gobierno se girarán precisamente por el Ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan a otro. Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas".

"Art.100. Los Ministros serán responsables de los actos del Presidente, que autoricen con sus firmas, contra la Constitución y las leyes".

Como se observa en tales Bases, se insiste en atribuir responsabilidad a los "Ministros", más se continúa reconociendo como facultad exclusiva y sin restricción alguna del Presidente de la República, el nombramiento y remoción de los mismos. Las bases consignan una fórmula sacramental para la publicación de las leyes y decretos congresionales en la que no figura la contra-firma del ministro (artículo 65).

g).- Acta de Reformas de 1847.

El Acta de Reformas que ponía en vigor la Constitución de 1824, con las modificaciones que se juzgaron convenientes, atendiendo a las circunstancias, no ofrece innovación alguna en lo que al refrendo se refiere.

h).- Constitución de 1857.

En la Constitución de 1857 queda consignado el refrendo como un requisito necesario para el cumplimiento de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, al establecer:

"Art. 85. Las facultades y obligaciones del Presidente son la siguientes:

.....
..

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho..."

"Art. 88. Todos los Reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos".

En la Constitución de 1857, ya no se habla expresamente de que los secretarios del despacho contraigan responsabilidad alguna por el hecho de ejercer el refrendo, sino que es la facultad de "ejercicio de decretos", es decir, el refrendo es considerado como un requisito necesario para el cumplimiento de los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, pero hay algo en que si se insiste y es la facultad del Presidente de la República

para nombrar y remover a su entero arbitrio a los secretarios encargados del despacho.

Cabe señalar que esta Constitución no consigna ninguna fórmula sacramental para la promulgación de decretos o leyes congresionales.

1).- Constitución de 1917.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1917, se establece el refrendo en términos semejantes a los del artículo 88 de la Constitución de 1857, pero debido a la aparición de Departamentos de Estado dentro de la Ley fundamental vigente el mismo artículo amplía la disposición diciendo: "los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativo al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo."

El artículo 89 al establecer las facultades y obligaciones del Presidente, señala en su fracción II la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de

Despacho. Es esta facultad presidencial una nota que en forma relevante le da a nuestro régimen el carácter de sistema presidencial.

El artículo 92 relativo al refrendo, fue reformado en 1981, para revestir a los jefes de departamento administrativo con la facultad de refrendo y suprimir la referencia expresa al gobernador del Distrito Federal puesto que se trata de un jefe de departamento y, por tanto, queda incluido en el enunciado general, quedando textualmente:

"Art.92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

De esta disposición claramente se determina que el refrendo es una institución jurídico-constitucional en virtud del cual uno, o varios Secretarios de Estado o Jefe de Departamento, participan en el perfeccionamiento de un acto propio del Presidente de la República.

2.- LEYES SECUNDARIAS QUE SE HAN OCUPADO DEL REFRENDO.

a).- Ley de Secretarías de Estado de 1891. (27)

Esta ley se limita a enumerar siete Secretarías y fijarles sus atribuciones.

b).- Ley de Secretarías de Estado y Departamentos de Estado de 1917.

Omitió ocuparse de la figura del Refrendo.

c).- Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934.

Es hasta esta Ley Secundaria donde se encuentra previsto el refrendo, en su artículo 23 que establece:

"Art. 23. Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expida el Presidente de la República, o de las leyes que promulgue, relacionadas con ramos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendadas por todos y cada

uno de los Secretarios encargados del despacho a que el asunto corresponda."

Como se ve claramente esta Ley se limitó exclusivamente a establecer y resolver una hipótesis que, a pesar de no estar prevista en el artículo constitucional correspondiente (artículo 92), se presentó en la práctica, a saber: el que una ley, decreto o reglamento tuviera relación con dos o más Secretarías. Así mismo, es de tomar en consideración que usa por primera vez, tratándose de una Ley de Secretarías de Estado el término "refrendados".

d).- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935.

Esta Ley preveía:

"Art. 24. Las leyes, Decretos, Acuerdos y Ordenes expedidas por la Presidencia de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmadas por el Secretario o Jefe de Departamento que corresponda; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos deberán ser refrendadas por todos los titulares de las dependencias a que el asunto corresponda".

Esta disposición crea una obligación de refrendo para los Jefes de Departamentos de Estados.

El citado artículo fue materia de reglamentación por parte del Ejecutivo; Reglamento expedido el 29 de enero de 1936, publicado en el Diario Oficial el 13 de febrero del mismo año, en cuyo artículo primero se establece:

"Art.1. Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes que se sometan a la firma del C. Presidente de la República, deberán ser signados previamente por el Secretario o jefe del Departamento que corresponda; y cuando se refiera a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, se recabará antes el refrendo de todos los titulares de las dependencias respectivas".

Como se puede apreciar, este reglamento establece que la firma del Presidente será posterior a la del Secretario respectivo.

e).- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939.

El artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, es idéntico al citado artículo de la Ley de 1935. En el año de 1940 se expide un nuevo Reglamento de esta materia, cuyo artículo 10. reproduce el artículo del mismo número del Reglamento de 1936.

f).-Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado de
1946.

Respecto de la ley de 1946, sólo señalaremos que su artículo 27 establece el referendo en términos semejantes de las Leyes de 1935 y 1939.

g).- Ley de las Secretarías y Departamentos de Estado de
1958.

Es de hacerse notar que en esta ley, por lo que al referendo toca, el mismo se consigna sólo para Secretarios de Estado, al señalar:

"Art.27. Las Leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías deberán ser referendados por todos los titulares de las mismas."

h).- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de
1976.

"Art.13. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación".

El segundo párrafo del artículo transcrito es una adición publicada el 26 de diciembre de 1985 en el Diario Oficial de la Federación, la cual ha propiciado una seria polémica, en tanto que a primera vista, lesiona y contradice al artículo 92 de nuestra Carta Magna. A dicho cuestionamiento se le dedicará un capítulo del presente trabajo.

CAPITULO III

EL REFERENDO MINISTERIAL EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO.

1.- ORGANISMOS QUE INTEGRAN EL SISTEMA PARLAMENTARIO.

La precisión de los términos es de gran importancia en materia jurídica, por lo cual es necesario hacer notar dos consideraciones antes de continuar con el presente trabajo:

i) La doctrina no se encuentra acorde respecto del uso de la palabra "Parlamento", toda vez que suele designarse frecuentemente a uno solo de los organismos que integran el sistema, esto es, a la Asamblea Legislativa. Esta costumbre es un legado natural de la historia parlamentaria, que tradicionalmente ha considerado al "Parlamento" como un cuerpo constituido en strictu sensu por las Cámaras. El tratadista Douglas V. Verney señala que: "El Parlamento no debe ser confundido con las Cámaras. Supone una institución que comprende tanto al Gobierno como a la Asamblea." (28)

ii) Es necesario mencionar el uso de los términos "Jefe de Estado" y "jefe de Gobierno", ya que los autores que se citarán en el presente estudio, utilizan indistintamente una y otra expresiones para designar a dos elementos del "Parlamento", que por su origen, su estructura, su posición y su competencia son esencialmente diversos.

a).- El "Parlamento" y La "Asamblea".

Es bien cierto que en las primeras fases de su evolución el Parlamento, fue efectivamente, una Asamblea representativa -integrada al principio meramente de representación clasistas; después, decididamente popular- que a través de un proceso democrático fueron reivindicado los derechos del pueblo frente al absolutismo real, hasta privar al monarca de la mayor parte de sus poderes tradicionales. (29)

Sin embargo, tal como está concebido el sistema parlamentario en la época actual, no es posible seguir designando al todo por una de sus partes.

En efecto, la clásica fórmula británica que alude a la formación del Parlamento como un cuerpo compuesto por el rey, los lores y los comunes, se explica en el sentido de que tal institución está integrada, por la Corona; el Gobierno, formado por miembros del Parlamento responsables ante las Cámaras, y éstas propiamente dichas, en su carácter de Asamblea Legislativa.

Sólo puede afirmarse que el parlamento es supremo, siempre y cuando se de el funcionamiento conjunto y acorde de los tres institutos que lo integran: el rey, que si bien tiene "escasas competencias, es el supuesto de todo el sistema de ellas" (30); el Gobierno, en donde se concentra la dirección, la administración y la responsabilidad del poder ejecutivo y que participa, en cierto modo, de la actividad legislativa; y la Asamblea, como tal, que constituye un conjunto de representantes actuando como vigilantes de la función gubernamental y como co-legisladores.

Así resumimos que el "Parlamento" será la institución que incluye al Gobierno y a las Cámaras; y se utilizará el término Asamblea para designar al cuerpo legislativo propiamente dicho, con exclusión de los miembros del gobierno.

b).- El Jefe del Estado y El Jefe de Gobierno.

En el Sistema Parlamentario se aprecia la división del poder ejecutivo en dos figuras de suma importancia que son: El Jefe de Estado, Presidente o Monarca y El Jefe de Gobierno, Primer Ministro o Canciller.

El jefe del Gobierno así como su gabinete de ministros son en algunos países nombrados por el Jefe de Estado son los encargados de dirigir la política y las cuestiones administrativas, siendo además responsables ante la Asamblea.

Con esta división aparece un nuevo organismo dentro del sistema Parlamentario: el Gobierno que será responsable ante la Asamblea. Es bien cierto que el Jefe del Estado forma parte del Ejecutivo latu sensu, en tanto contribuye a la integración y funcionamiento del Gobierno nombrando al Primer Ministro, apoyando su política, negándole su asentamiento o, incluso, pidiéndole que dimita.

Existe en Inglaterra, una excepción al principio del nombramiento del Primer Ministro por parte del monarca, aunque en virtud de las normas del partido esta discrecionalidad tiende a convertirse en automática. Tradicionalmente se había reconocido la obligación del monarca de llamar para Jefe del Gobierno a una personalidad relevante del partido triunfador en los comicios; pero el partido no imponía una persona concreta, sino que, al contrario, la persona nombrada por el rey se convertía ipso

facto en jefe del partido. Sin embargo, con el ascenso del laborismo al partido gubernamental, los términos se han invertido: el partido tiene un jefe y si gana las elecciones, el rey debe de conferirle la jefatura del Gobierno. Prácticamente viene sucediendo lo mismo tratándose del partido conservador.

Estos son los casos en que el Jefe del Estado cumple con un mero formulismo constitucional; existen algunas circunstancias en que a discreción del monarca puede nombrar al Jefe de Gobierno, así tenemos que:

i) Cuando el partido conservador alcanza mayoría en la Asamblea, pero no tiene jefe indiscutible, el nombramiento real opera en los términos de lo planteado al inicio del presente capítulo; su elección convierte al designado en jefe del partido.

ii) Ningún partido obtiene, por sí solo, mayoría absoluta en el seno de la Asamblea. En tal supuesto, el rey nombra como Primer Ministro a la persona que se encuentra políticamente en mejores condiciones para obtener una mayoría válida, aunque en el evento contemplado el nuevo premier ha de alcanzar esa mayoría o proceder a la

disolución de la Asamblea, y tratar de obtener esa mayoría en nuevos comicios.

iii) Puede suceder que el partido en el poder se vea dividido -antes de la formación del gobierno- por la aparición de un nuevo líder político; como también existe la posibilidad de que el Primer Ministro -líder del partido en el poder- renuncie sin dejar sucesor aparente.

De los ministros, que forman el gabinete, uno asume el papel de Primer Ministro o Presidente de Consejo, encargado de dirigir la política del Gabinete, en cuyo seno se toman las más importantes resoluciones gubernamentales, siendo él quien únicamente puede plantear el tema de confianza en nombre del gobierno, comprometiendo con ello solidariamente la responsabilidad de este último.

De tal manera podemos decir que las características fundamentales del Jefe de Estado son: la aparente facultad de nombrar a los ministros apoyando su política, negándole su asentimiento o, incluso, pidiendo que dimita, y la irresponsabilidad desde el punto de vista político, y, según se trate de régimen monárquico o presidencial, sus facultades legislativas y ejecutivas se encuentran restringidas en mayor o en menor grado, la carga

del gobierno (sea dirección política, sea administración material) y su consecuente responsabilidad, tiene que recaer necesariamente sobre quienes, en la práctica, desempeñan aquellas funciones, o sea, los ministros.

Estas dos características -la facultad del Jefe del Estado de nombrar al del Gobierno (en algunos sistemas), así como su irresponsabilidad política- son las que establecen la radical distinción que nos interesa.

2.- LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL EN EL DERECHO BRITANICO.

a).- Generalidades.

La introducción en la teoría del Estado moderno de los principios de la igualdad de los súbditos ante la ley, de la representación popular y de la necesidad de defensa de la libertad política, exige, dicho escuetamente, el establecimiento de la responsabilidad de los funcionarios encargados de ejecutar las leyes.

En un régimen de derecho -en el que previa y detalladamente se hallan establecidas las competencias que

corresponden a los diferentes poderes del Estado- toca a los funcionarios del Poder Ejecutivo, y en primer término al titular de ese poder, la misión de poner en práctica las disposiciones contenidas en los preceptos legales. Y esa competencia presupone -expresado llanamente- el tener que dotar a los hombres encargados de tal función, de una enorme suma de fuerza y de facultades.

Los funcionarios -que, según el pensamiento de Unamuno, son "hombres de carne y hueso", sujetos a todas las pasiones y expuestos a las tentaciones todas- pueden hacer mal uso de ese poder y desviarse del objetivo esencial del cargo que desempeñen, violando los mandatos legislativos y substituyendo con su interés o caprichos personales las altas razones del derecho, la justicia y el bien común.

Por ello -so pena de caer en la tiranía individual o de grupo, en el despotismo, en la arbitrariedad y, en definitiva, en la anarquía más completa y deleznable- es menester fijar, dentro del mismo concepto legal que otorga la competencia, tanto el principio de la responsabilidad de los gobernantes, como el sistema procedimental para actualizarla y hacerla efectiva.

Sin embargo, en la práctica, y en cuanto se refiere a la exigibilidad y actualización de la responsabilidad del titular del Poder Ejecutivo -o, por mejor decirlo, del Jefe del Estado- el procedimiento en sí y sus naturales consecuencias, resultan de un radicalismo ciertamente peligroso y no todo lo benéficos y convenientes que en sus orígenes pudiera haberse imaginado.

En una monarquía esto es evidente: hacer responsable al rey de sus actos ilegales o dañosos equivale no siempre a encausarlo por las vías legales, sino a atacarlo por la acción directa, esto es, a destronarlo, lo que constituye una revolución que rompe con la necesaria estabilidad y permanencia de las instituciones y conduce rápidamente al desorden y al caos público. Por otra parte, la historia es pródiga en el ejemplo de que cuando las presiones políticas adversas convergen y hacen crisis sobre la persona del monarca, este se ve privado de todo derecho de defensa, es forzado a abdicar sin previo juicio y, en ocasiones, ha sido condenado a la pena capital sin mayor contemplación. Estos sucesos pueden explicarse, desde luego, como trastornos sociológicos que en un momento dado tuvieron su justificación filosófica y política, pero a nadie se le ocurriría decir que el procedimiento seguido -

si no en todos, cuando menos en la mayoría de los casos- ha sido ciertamente jurídico.

Tratándose de los regímenes republicanos, - en los que la separación de poderes está admitida, al menos en teoría, y el Poder Ejecutivo se deposita por lo general en una sola persona que ejerce sus funciones independientemente de los demás poderes del Estado- acusar y procesar a un Presidente por su actuación anticonstitucional o por la comisión de delitos graves del orden común, no reviste aparentemente tanta gravedad como en las monarquías, sobre todo si se toma en cuenta que tal posibilidad se encuentra expresamente consignada en la mayoría de las cartas fundamentales de las repúblicas existentes. Así pues, hablando en términos generales, si la irresponsabilidad política y penal del Presidente es solo parcial durante el período de su mandato, parece ciertamente posible, de hecho y de derecho, el acusarlo y sentenciarlo antes de la expiración del plazo de sus funciones. Empero, tal procesamiento no puede hacerse sin provocar una gravísima crisis política de funestos resultados, casi comparable a una revolución, por lo cual no debe pensarse en ello como una adecuada solución sino para casos verdaderamente extremos.

Surge así el doble problema creado, de una parte, por la necesidad de que todo gobernante sea responsable de sus actos y, de la otra, por la inconveniencia práctica de exigir esa responsabilidad al Jefe del Estado.

De esta suerte, ante el imperativo de que "alguien" respondiera frente al pueblo, representado por una Asamblea elegida, de los actos gubernamentales -o más concretamente: de los actos del Jefe del Estado irresponsable- se dio en la solución de hacer de los ministros -utilizada esta expresión en su más amplio sentido y de manera general, independientemente de la denominación que estos funcionarios reciban en cada uno de los diferentes países- los elementos activos, mutables y responsables del Gobierno.

El Jefe del Estado -rey de cualquier época o presidente de cualquier república grande o pequeña- no puede hacerlo ni decidirlo todo por sí mismo. Necesariamente ha de valerse de cierto número de agentes inmediatos -los llamados ministros- quienes, investidos de determinados poderes de mando y decisión que ejercen en nombre del titular, tienen a su cargo la atención de las diferentes ramas de la administración pública. (Necesidad

ésta cada día más imperiosa, conforme al Estado evoluciona y se vuelve más complejo, tecnificado y diversificado, razón por la cual -al decir del maestro Gabino Fraga- en el nombramiento de los altos ejecutivos se ha tenido que substituir el criterio político por el criterio funcional).

Ahora bien, estos ministros, agentes (Secretarios de Estado) del gobierno, no son, sin embargo, tan elevados que no pueda pensarse seriamente en someterlos a juicio y exigirles cuentas de sus actos. Los ingleses han resuelto el problema de la responsabilidad del gobierno trasladando las facultades del poder ejecutivo del rey a los ministros. Empero, para lograr la efectiva responsabilidad de tales funcionarios, estos han sido investidos también -en tanto forman al "Gobierno"- del acervo de facultades decisorias que antes solo correspondían al monarca. Y esa traslación, como es fácil reconocer, obedeció ciertamente a un elemental principio: no puede haber responsabilidad sino donde existe libertad de acción.

b).- La responsabilidad ministerial en el Derecho Británico.

Los ministros británicos son responsables ante los tribunales y ante las Cámaras del Parlamento, más concretamente: ante la Cámara de los Comunes (31). Frente a los primeros, por sus actos ilegales cometidos como simples particulares; ante la segunda, por cualesquiera otros actos imprudentes o dañosos para el bien público, en cuya comisión se involucre su carácter oficial. Y esta solución, a no dudarlo, ha devenido en uno de los principios fundamentales de la moderna libertad política.

No es Inglaterra, ciertamente, el único país entre las monarquías antiguas, que haya tratado de organizar así la responsabilidad del poder ejecutivo descargándola sobre los ministros. Aún antes de la introducción del parlamentarismo (32), ya se reconocía en los regímenes monárquicos absolutos la necesidad de que los consejeros de la Corona fueran responsables de los actos ordenados por el rey, quien, como "lugarteniente de Dios", no podía cometer "entueños legales". Ciertamente es que no existía fórmula legal alguna para deslindar tal responsabilidad, que no fuera la autoridad del propio monarca para interpretar personalmente, y aún en forma caprichosa, los hechos sometidos a su conocimiento, supuesto que los ministros eran sus servidores directos y solo de él dependían. Sin embargo, y a pesar de las ideas de los autores de la época resultaban contestes en

reafirmar el carácter absoluto de la monarquía, ya se señalaba al mismo tiempo la grave responsabilidad moral que pesaba sobre los agentes reales en el ejercicio de sus encargos.

Con la aparición del Sistema Parlamentario moderno la carga de las responsabilidades se traslada del rey al cuerpo de ministros, los cuales dejan de ser "servidores de la Corona" para convertirse en agentes de un Gobierno que actúa colegiadamente en nombre de un monarca irresponsable y que responde frente a una Asamblea de representantes elegidos por elección popular. La transformación de la figura del soberano hereditario limitando constitucionalmente, en la de Jefe del Estado, monarca o presidente, tal como se conoce hoy en día es, a partir del siglo XVII, una mera cuestión de tiempo: el ejemplo inglés cunde en el continente europeo, la mayor parte de las Naciones europeas adoptan el parlamentarismo como forma de gobierno.

Conviene señalar, desde luego, que el desarrollo histórico del parlamentarismo inglés y la sistematización teórico-jurídico de sus instituciones no corren parejos en el tiempo. Es en Inglaterra -cuna del régimen parlamentario- donde se ha establecido, primero en

la práctica y después de la teoría, el principio de responsabilidad ministerial. Y es de esta fuente de la que han bebido todos los otros pueblos de Occidente para implantar el mismo o un semejante principio.

El sistema del derecho británico sobre la responsabilidad de los ministros se apoya en tres principios fundamentales que son:

i) La irresponsabilidad del monarca.

La costumbre inglesa ha puesto en términos de derecho esta verdad de hecho reconocida tradicionalmente: la responsabilidad personal de un rey no puede ser sometida a juicio sino por una revolución. Pero ha dado a esta idea una fórmula especialmente particular y enérgica: "El rey no puede obrar mal", de lo que resulta que ningún tribunal puede conocer de los actos del monarca, los cuales están cubiertos por esta presunción irrefragable aunque por sí mismos y materialmente constituyen crímenes de derecho común. Al respecto A. V. Dicey comenta: "Si la reina matara por su propia mano al primer ministro, ningún tribunal podría conocer de este acto". (33)

ii) La responsabilidad personal de los ministros.

Conjuntamente a la responsabilidad política de estos altos funcionarios -la que analizaremos más adelante- el derecho moderno, recogiendo la práctica de una larga tradición en tal sentido, reconoce la existencia y exigibilidad personal a cargo de los ministros, cuando éstos cometen o participan en actos ilícitos, o simplemente dañosos, o también cuando contraen obligaciones de naturaleza civil.

Al respecto Dicey menciona: "En Inglaterra, la idea de la igualdad ante la ley o sujeción universal de todas las clases sociales a un solo y mismo derecho administrado por los tribunales ordinarios ha sido llevado a sus últimos límites. Todo funcionario público, desde el primer ministro, hasta el gendarme o el recaudador de impuestos, está sometido a la misma responsabilidad que cualquier otro ciudadano en razón de los actos que ejecuta. Abundan los procesos seguidos ante tribunales contra funcionarios que han sido condenados, en su nombre personal, a una pena o al pago de indemnizaciones por actos ejecutados en su carácter oficial, pero excediendo su autoridad legal. El gobernador de una colonia, un

secretario de estado, un oficial militar y todos sus subordinados, aún cuando alegen haber obrado sólo por orden de sus superiores jerárquicos, son tan responsables de sus actos como un particular desprovisto de todo carácter oficial". (34)

Esta responsabilidad de derecho común, que no se aplica sino a los actos ilícitos, no ha sido la forma más antigua de la responsabilidad ministerial.

En efecto, este concepto se halla inmerso en la esencia misma del parlamentarismo, desde sus orígenes. Solo que en un principio -y durante todo el tiempo en el que el monarca constituía el foco de poder político- la responsabilidad se actualizaba frente al rey: los ministros eran auténticamente "Servidores de la Corona" y sólo ante ella respondía de sus actos.

Pero al evolucionar la Asamblea de representantes y convertirse en un Parlamento que -habiéndose despojado al monarca de la mayor parte de sus poderes capitales- incluye en su estructura tanto a las propias Cámaras como un ejecutivo dividido en dos partes Jefe de Estado (sea el rey o presidente) y Consejo de Ministros (el

Gobierno), sucede que la responsabilidad ministerial cambia de dirección para hacerse efectiva ante la citada Asamblea.

De esta manera, habiéndose establecido una jurisdicción especial, el procedimiento particular para perseguir y condenar a los grandes oficiales del gobierno se obtuvo mediante la práctica del famoso "impeachment", que no era otra cosa que una acusación por "altos delitos y transgresiones" (high crimes and misdemeanors), intentada contra un ministro por la Cámara de los Comunes, ante el "Rey en el Consejo Magno" -(Magnum Concillium)- o sea la Cámara de los Lores, que actuaba como tribunal.

Este procedimiento de acusación de los ministros por un Cámara electa popularmente, es uno de los principios generales que los pueblos libres han inscrito en sus constituciones tomándola de Inglaterra, aún cuando por diversas razones no admitan la responsabilidad política de los ministros ni su responsabilidad civil o penal ante los tribunales ordinarios. La jurisdicción cambia según cada país. En algunas naciones, cuando hay dos cámaras, es la cámara alta la que ejecuta la función de juez y la cámara baja la que tiene la función de acusadora. Se considera en algunos países como el más alto tribunal,

distinta de las asambleas legislativas, a la que le toca juzgar y dictar la sentencia. (35)

Sin embargo esta institución, el "impeachment", que ha parecido bastante importante para imponerse con semejanzas en las constituciones modernas, hoy en día en Inglaterra ha caído en desuso, debido al planteamiento de la responsabilidad política de los ministros.

iii) La exigencia de que un ministro participe en todo acto por el cual se ejercen las prerrogativas de la corona.

Según la tradición inglesa, para que la voluntad real pudiera ser jurídicamente obligatoria, debía manifestarse bajo la forma de un documento escrito cuya autenticidad quedase garantizada mediante la imposición de ciertos sellos. Era esta una manera de simbolizar gráficamente la responsabilidad ministerial. Igualmente, la costumbre establecía que estos sellos quedaran encargados a la vigilancia y cuidado de un oficial superior o ministro guardasellos que recibía el nombre de Canciller, único facultado para usarlo. Así pues, al imprimir un sello en los decretos reales, este funcionario realizaba auténticamente un acto personal, por lo que comprometía con

ello su responsabilidad sobre el contenido del documento, su conveniencia y su legalidad.

La responsabilidad de los ministros en el derecho moderno ya no se basaba en este trámite formal de cancillería aunque perdura la aposición de la firma del agente refrendatario y el sello de comprobación. Según se ha señalado en líneas anteriores la consolidación del régimen parlamentario implica -en este particular aspecto- el que los ministros dejan de ser "servidores de la Corona, sólo responsables ante el rey" para convertirse en funcionarios comprometidos solidariamente y ante la Asamblea, de los actos políticos y administrativos realizados por el Gobierno de que forman parte, e individualmente y frente a los tribunales ordinarios, por los actos ilícitos cometidos como simples sujetos de derechos y obligaciones.

3.- FUNCIONES PRINCIPALES DEL REFRENDO.

De lo dicho anteriormente se desprende que la contra firma o refrendo del ministro en las órdenes escritas del Jefe del Estado en el régimen parlamentario llena tres funciones capitales, a saber :

a.- Función certificadora.

La de certificar la autenticidad, no tanto de la firma del Jefe del Estado, sino la del contenido del documento mismo en el que la orden se expresa, función ésta originada desde la época en que los mandatos reales eran certificados mediante la colocación de ciertos sellos.

b.- La falta del refrendo como limitación a la voluntad del Jefe del Estado.

En el sistema parlamentario el Jefe del Estado, se encuentra imposibilitado para separar de su cargo al ministro que se rehusa a prestarle su asesoramiento, en virtud de que la asignación o renuncia del Gobierno o Ministerio depende de la mayoría que prevalezca en la Asamblea mas no de la voluntad de aquél. Es obvio, pues, que si el Jefe del Estado no logra, para el dictado de un acto determinado, el apoyo del Ministro a quien compete refrendar, dicho titular se verá imposibilitado de actuar jurídicamente, con lo cual se establece la limitación a que nos hemos referido.

c.- El refrendo como acto que origina la responsabilidad del ministro refrendatario.

De todo lo dicho se infiere fácilmente que la tercera función del referendo es la de fincar en el ministro la responsabilidad de los actos del Jefe del Estado (Monarca) en que interviene, para relevar a éste de dicha responsabilidad. En efecto por medio de este acto el agente referendatario concurre a la formación de los actos del Jefe del Estado adhiriéndose a su voluntad, les da validez jurídica plena, cumple con el requisito constitucional para que dichas disposiciones se conviertan en actos propios del Gobierno y, sobre todo, -lo que constituye el objeto mismo del referendo- se compromete a responder de los efectos que tales mandatos produzcan.

Cáceres Crosa al respecto señala: "Presupone siempre el referendo un acto concomitante y en cierto sentido principal, al que la acción del referendo se suma para completarlo o perfeccionarlo. Más concretamente, el referendo implica la simultánea concurrencia de dos voluntades coincidentes, a veces de distinto rango, cuyas determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto participado o complejo, que se expresan mediante el elemento formal de la aposición de la firma, y del referendo o contra firma de las personas que en el mismo interviene". (36)

De la anterior definición podemos desprender los dos elementos fundamentales que caracterizan a la facultad otorgada a los ministros, dentro del sistema parlamentario, de refrendar todos los actos sean del Jefe del Estado, a saber :

i).- El elemento interno, subjetivo, constituido por la decisión del ministro de hacer suyos los actos de aquél y de aceptar sus consecuencias.

ii).- El elemento externo, formal, que se manifiesta de una manera expresa mediante el estampado de su firma en el documento respectivo.

Se examinara ahora el espíritu de libertad que necesariamente debe animar la decisión del ministro cuando por medio del refrendo, concurre a la formación de los actos del Jefe del Estado. Si el refrendo constituye el requisito jurídico esencial para que las facultades del Jefe del Estado puedan ejercitarse, y si en virtud de tal asesoramiento el ministro adquiere el compromiso de responder de los efectos que produzca los actos por él refrendados, justo y lógico es entonces que el agente refrendatario sea un elemento asociado, no subordinado al Jefe de Estado. Porque no puede haber responsabilidad donde no existe la libertad de decisión. Se encuentra ya muy

lejos la figura del "servidor de la Corona" sujeto a todos los mandatos y a los caprichos todos de su rey: esta situación de coordinación, esta facultad decisoria que el ministro tiene de adherirse o no a la voluntad del Jefe del Estado, la limitación que este último sufre al no poder nombrar y remover a sus ministros sino conforme a la mayoría parlamentaria, implica que el consejo real de los tiempos clásicos de la monarquía absoluta ha dado paso a un nuevo funcionario, el ministro agente del Gobierno, comprometido por todas las responsabilidades inherentes a su cargo, pero libre subjetivamente para realizar sus funciones. Así lo señala Gonzalo Cáceres Crosa cuando afirma que "El factor constante, cuya presencia es indispensable para que el refrendo exista, es precisamente la circunstancia subjetiva de la voluntad del ministro que consiente el acto emanado del Jefe del Estado, haciéndolo suyo y aceptando las consecuencias del mismo. Sin esta decisión que se traduce en una colaboración voluntaria, en un asentamiento espontáneo, no es posible explicarse el sentido del instituto que examinamos". "El elemento subjetivo, o sea el refrendo material sólo tiene sentido cuando la idea de la responsabilidad ministerial parlamentaria informa la mecánica constitucional". (37)

CAPITULO IV

EL REFERENDO EN EL REGIMEN CONSTITUCIONAL MEXICANO.

1.- EL REFRENDO EN LA DOCTRINA MEXICANA.

Es importante hacer mención del pensamiento de algunos tratadistas en relación a la figura del refrendo, en nuestro sistema jurídico.

En un sistema presidencial basado en la unipersonalidad del titular del ejecutivo y de su facultad de libre nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado, el refrendo cumple una función, muy diferente, que prácticamente no hay parentesco con el original modelo parlamentario. A la luz de los principios con los que el refrendo debe articularse en el sistema de gobierno mexicano, la doctrina, tanto del Derecho Constitucional como Administrativo, ha realizado importantes esfuerzos por descubrir cuáles podrían ser sus verdaderas funciones.

La mayoría de los constitucionalistas del siglo pasado, al analizar el artículo 88 de la Constitución de 1857, que contenía la figura del refrendo, cuestionaban principalmente el contenido del artículo 75, de la misma Ley Fundamental sobre la unipersonalidad del titular del Poder Ejecutivo.

Si la Constitución disponía que para ser obedecidos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente debían ir firmados por los Secretarios del Despacho, entonces, pensaban, no resultaba coherente la afirmación del que el titular único del Poder Ejecutivo fuera el Presidente de la República.

El tratadista Ramón Rodríguez al respecto señaló: "El modo de ejercer las funciones del poder ejecutivo es tan irregular y ficticio como su organización. Se dice que lo ejerce el Presidente sin que sus órdenes y demás disposiciones puedan sufrir efecto alguno si no las firma el ministro del ramo. Conforme a este sistema y a la práctica que en su virtud se observa en todas las naciones que lo han adoptado, ejercen el poder ejecutivo los secretarios del despacho, por medio de órdenes escritas dictadas por ellos mismos, pero en nombre del jefe del poder ejecutivo cuya misión única se reduce a imponer su voluntad siempre que quiere y a destituir a los verdaderos depositarios del poder ejecutivo cuando no se sujetan a ellas, sustituyéndolos por otros más dóciles a sus exigencias o a sus caprichos". (38)

A su vez el Licenciado Eduardo Ruíz señalaba "que con el referendo se les daba a los secretarios, hasta cierto punto, el encargo de poner un freno a las

arbitrariedades que pudiera tratar de cometer el Presidente de la República." (39)

A su vez Mariano Coronado señala que, "de algún modo, los secretarios del despacho formaban parte del poder ejecutivo dada la existencia del refrendo; éste tendría la función de saber la responsabilidad que cada secretario asumía al darse una medida y dar solemne autenticidad a los actos del Presidente". (40)

Haciendo una distinción más clara entre lo que significa la titularidad del Poder Ejecutivo y la Administración Pública que se le subordina la Doctrina Contemporánea ha profundizado el análisis.

Gabino Fraga considera al refrendo dentro de nuestra legislación que se asemeja a la función que desempeña en el Régimen Parlamentario, es decir, constituye una limitación material a la voluntad del Presidente y es la base de la responsabilidad ministerial. Sin embargo, ambas funciones se realizan de un modo imperfecto puesto que la falta de conformidad de un secretario no impide al Presidente llevar a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus

secretarios podrá sustituir con otro que éste dispuesto a refrendar. (41)

Para el maestro Andrés Serra Rojas las funciones del refrendo ministerial en nuestro sistema se reducen a las siguientes cuatro ideas:

"a) Idoneidad, ya que el refrendo autentifica que un acto del Presidente ha sido hecho en la esfera de competencia del poder ejecutivo

b) Seguridad, ya que el refrendo asegura el cumplimiento de la resolución presidencial y le proporciona los medios de la organización administrativa para hacerlo;

c) Responsabilidad, ya que siendo el Presidente únicamente responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común, el ministro comparte una responsabilidad en los términos del artículo 108 constitucional, y

d) Delimitación de competencia, en cuanto al refrendo es un hecho para delimitar las funciones del Presidente subordinado sus actos al imperio de la ley.

Así el refrendo es el acto de autorización y autenticación que el Secretario de Estado hace de los actos del Presidente de la República, como requisito necesario para ser obedecidos." (42)

En la doctrina Constitucionalista el refrendo ha sido estudiado principalmente por cuanto pudiera constituir un matiz parlamentario en el sistema presidencial mexicano.

El Doctor Jorge Carpizo, jurídicamente, considera que el refrendo cumple una función formal de carácter certificativo y, cuando más, una limitación moral para el Presidente. (43)

Para el Doctor Ignacio Burgoa, el Secretario del Despacho como refrendatario de los actos presidenciales, al que hace referencia el artículo 92 de la Constitución, no es sino un simple autenticador de la

firma del Presidente que calza los documentos en que tales actos consten. (44)

El Doctor Miguel Acosta Romero, considera al refrendo en el sistema político mexicano como una institución jurídico-constitucional en virtud de la cual uno, o varios Secretarios de Estado, participan en el perfeccionamiento de un acto propio del Presidente de la República. (45)

El Ministro Ulises Schmill, considera que el refrendo tiene otra finalidad, que consiste en dar la oportunidad al Secretario del despacho para que ilustre al Presidente de la conveniencia, legalidad y constitucionalidad del reglamento, decreto u orden que pretende emitir y preparar, además, su aplicación por parte del personal de la Secretaría de Estado correspondiente. (46)

Se podría continuar con la interpretación de la doctrina contemporánea sobre el refrendo, la cual demostraría la importancia de esta figura en el sistema mexicano y en el régimen político mexicano.

2 - CARACTERISTICAS Y FINALIDADES DEL REFRENDO. EN EL
SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

A diferencia de las primeras Constituciones Mexicanas, ni la de 1857, ni la vigente y ni tampoco la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incluyen disposición alguna respecto a cuales sea la finalidad del refrendo.

Algunos juristas al interpretar el contenido del artículo 92 de nuestra carta magna consideran al refrendo como un requisito de eficacia y no como de validez. Este atributo de eficacia del refrendo, frente a los actos presidenciales, es reconocido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de tesis relacionada a la jurisprudencia número 510 de la segunda Sala (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1975) cuyo rubro reza:

"Reglamentos, promulgación de los refrendos por los secretarios de Estado respectivo, para su eficacia". De acuerdo con el artículo 92 de la Constitución General de la República todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, para la eficacia de su promulgación, deberán someterse al refrendo de los Secretarios de Estado cuando su ramo de atribuciones corresponde. Cabe considerar que tal prevención no debe ser llevada al extremo de exigir el refrendo de un reglamento por parte de un secretario de Estado cuando en el mismo se toque de manera incidental o accesoría, alguna materia diversa de la principal.

Séptima Epoca Tercera Parte: Vol. 63, pág.

31.- A.R. 15573/73. Productos Selmor, S.A. de C.V.- 5 votos.

Otros tratadistas constitucionalistas, han realizado sus estudios del referendo en base a la teoría política, llegando a darle ciertos matices parlamentarios y, asignandole las siguientes finalidades:

a).- Certificar la autenticidad de una firma.

b).- Como limitación a la participación del Presidente.

c).- Traslado de la responsabilidad del acto refrendado del Jefe del Gobierno al Secretario refrendatario.

Para una mejor comprensión se analizarán cada una de estas finalidades.

a).- Certificación de la autenticidad de una firma.

No hay disposición Constitucional en nuestro sistema que se oponga, para afirmar que el refrendo sirve para certificar o autenticar la firma del Presidente, pero los Reglamentos de 1936 y 1940 del artículo 24 de las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935 y 1939, respectivamente, consideraban que la firma del secretario (o el Jefe del Departamento) correspondiente deberá ser previa a la del Presidente, impidiendo el logro de esta finalidad, ya que no podría certificarse una firma consignada posteriormente, salvo que presencie ésta, al llevar a "acuerdo" el documento respectivo, pero aún en este caso no sería su firma la que diera fe, por la disposición reglamentaria que presupone que la firma del secretario fue anterior.

Al ser posterior la firma del Presidente, la del Secretario no va a legalizar el acto y de ser ésta la única función en nuestro sistema, no tendría justificación alguna. Claro que cabe la posibilidad que el acto emane directamente del Presidente, es decir, que no le sea sometido para firmarlo por un Secretario y, su firma, lógicamente irá estampada antes de la del Secretario, que en este caso sí certifica el acto legalizándolo con su refrendo.

En ese orden de ideas, es dable deducir dos aspectos: el refrendo, certifica la sola firma del Presidente, o el acto todo contenido en el documento oficial.

Así que, carecería de todo sentido el refrendo si su finalidad se limitara a la simple función de dar fe -mediante un acto meramente notarial- de la autenticidad de la firma del Jefe del Ejecutivo. Admitir tal afirmación implicaría aceptar también que la contrafirma del secretario significaría sólo la constatación de que la rúbrica que aparece al pie del documento oficial, corresponde efectivamente a la persona que en el momento de firmarlo era el Presidente de la República. No se conciliaría esta reducida actuación con el hecho de que, precisamente como consecuencia de la asociación que el refrendo del Secretario supone, éste se convierte, a raíz de su firma, en responsable de los efectos del acto refrendado produzca, habida cuenta de la irresponsabilidad presidencial.

b).- Limitación a la actuación del Presidente.

El refrendo no puede ser una limitación a esa voluntad, como errónea y frecuentemente afirman algunos

autores. Sucede exactamente al contrario; en todo caso lo que podría constituir un obstáculo a la actuación del Presidente es precisamente la falta o ausencia del refrendo. Este acto no es otra cosa más que la condición establecida por la Constitución para que las resoluciones del Presidente adquieran su eficacia y validez jurídica plena, es decir, al otorgarse, se cumple el requisito legal para que dichas decisiones puedan ser obedecidas.

Ahora bien, a primera vista el contenido del artículo 92 de nuestra Ley fundamental, parecería inatacable el concluir que, efectivamente, la ausencia del refrendo secretarial constituye una genuina limitación a la voluntad del Presidente. Así también se considera que la idea del Constituyente al plasmar un tipo de limitante al Poder Ejecutivo fue que ante la necesidad de someter a la firma del Secretario correspondiente un acto determinado del Presidente, aquel forzosamente tendrá que enterarse de su contenido, lo que le permitirá formarse un juicio sobre la conveniencia de determinadas medidas que corresponden por su naturaleza al ramo específico de la secretaría de la que es titular, del que lógicamente tendrá un conocimiento lo suficientemente amplio, permitiéndole llegar a conclusiones más directas sobre la desventaja o ventajas de esas medidas, comunicándolo al jefe del Ejecutivo, quien por las funciones que desempeña le sería difícil tener un contacto directo en cada ramo.

Pero es el caso que dentro de nuestro sistema Presidencial, el Jefe del Estado no sólo tiene el goce exclusivo de las funciones otorgadas al Poder Ejecutivo, sino que además, como titular del mismo, es el único capacitado para ejercerlas legalmente. Y, por otra parte el Presidente posee la más amplia potestad para seleccionar, nombrar y remover libremente a sus secretarios.

La negativa de un Secretario a refrendar un acto del Presidente lo coloca, en una posición de rebeldía frente a una orden de su superior quien, en uso de sus facultades innegables, lo más probable es que dicte su dimisión. Y casi resulta oficioso asentar que el Presidente siempre estará en posibilidades de encontrar a otra persona que, en substitución del secretario removido, esté perfectamente dispuesta a refrendar la propuesta establecida.

En el sistema Parlamentario sucede exactamente lo contrario, el Jefe de Estado está imposibilitado para separar de su cargo al ministro que se niega a refrendar sus actos, ya que el nombramiento y remoción del ministro depende de la mayoría política que

integra la Asamblea, como ya lo hemos analizado en los capítulos anteriores.

Si se toma como finalidad del refrendo la de limitar la actuación del jefe del gobierno puede ser a lo sumo una limitación moral; cuando un Secretario de relevante personalidad pública no presta su asentimiento por el refrendo de un acto del Presidente, su negativa puede entrañar una reprobación moral o política que el Jefe del Ejecutivo, consciente de su responsabilidad, debe de tener en cuenta.

c).- Traslado de la responsabilidad del acto refrendado del Jefe del Gobierno al Secretario de Estado.

Se debe de recordar que en los sistemas parlamentarios la principal consecuencia del refrendo es la responsabilidad política ante el Parlamento y que ésta tiene como sanción en último grado, separar de su cargo al Refrendatario, en tanto que el Jefe del Estado queda libre de responsabilidad política y que en los sistemas presidenciales el Jefe del Estado es responsable por los actos que realicen los Secretarios que actúan a su nombre. En ningún momento ni por ningún motivo pasa la

responsabilidad constitucional del Presidente a los Secretarios.

Sin embargo, en nuestro régimen Constitucional se establece prácticamente la irresponsabilidad del Presidente de la República al disponerse que no puede ser acusado durante el tiempo que dure su encargo, sino por traición a la Patria y por delitos graves del orden común, como se verá en su oportunidad.

Dada su alta investidura y la responsabilidad que constitucionalmente se le ha confiado, como conductor de la administración pública y política del país, el Presidente de la República es casi inmune.

A simple vista, parece que existe una incongruencia entre el hecho de que los actos de los Secretarios de Estado se reputen actos del Presidente, y la circunstancia de que esos mismos actos (de los Secretarios), no pueden llegar a afectar, en lo absoluto, en materia política, al titular del Poder Ejecutivo, y sólo parcialmente desde el punto de vista constitucional, como se verá en su oportunidad.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Pero, esa aparente incongruencia se resuelve a la luz de otros argumentos que se analizarán a continuación:

i.- Los actos del Secretario como los actos del Presidente de la República.

Para Gabino Fraga los Secretarios no constituyen órganos que tengan carácter representativo. Su voluntad no es, ni remotamente, la expresión de la voluntad del Estado, y tampoco tienen facultades propias, pues las que la ley les atribuye son en realidad facultades del Poder Ejecutivo.

Entonces, ¿Cómo es posible conciliar esta situación con el hecho de que los actos de los Secretarios se consideren actos del Presidente?. ¿Es que en la práctica no realizan las funciones que formal y materialmente corresponden al Ejecutivo?. ¿No actúan pues, en nombre del titular de ese poder?. Y, lo que es más trascendente aún: ¿No hablan por él ante el Congreso o ante alguna de las Cámaras cuando para ello son requeridos en los términos del Artículo 93 de nuestra Carta Magna?.

No es posible negar que en el ejercicio de todo ese acervo de funciones, en la realización de toda una serie de actos administrativos, los Secretarios de Estado obran en nombre del Presidente de la República y son, por tanto, sus auténticos representantes.

Más, entiéndase bien lo siguiente: ello no quiere decir de ningún modo que -en virtud de esa representación administrativa- la institución "Secretaría de Estado" adquiriera carácter de órgano representativo en el sentido democrático. Ni lo podría adquirir, en manera alguna, supuesto que las Secretarías de Estado -y con ellas toda la multitud de organismos auxiliares del Poder Ejecutivo- no representan a nadie desde el punto de vista político; ni al pueblo, ni a cierto número de electores de una determinada circunscripción territorial, ni a una entidad federativa.

Así las Secretarías de Estado no son órganos representativos desde el punto de vista democrático-constitucional, pero en cambio, sus titulares sí son representantes legales del Presidente de la República en el campo de la administración pública.

Así lo entiende Gabino Fraga cuando explica "en su carácter de órganos administrativos los Secretarios de Estado no tiene una competencia distinta de la del Presidente. Dentro de la esfera que la ley les señala, ejercen sus funciones por acuerdo del propio Presidente. Por lo tanto, el acto del Secretario en sus efectos legales es un acto del Presidente de la República, motivo por el cual éste no puede revisar en la vía jerárquica el acto de aquél. Podrá sí modificarlo, pero en la vía de reconsideración de sus propias determinaciones." (47)

Al igual, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia también ha reconocido esta situación al considerar que las Secretarías de Estado obran en representación del Poder Ejecutivo en cada ramo o dependencia del mismo. (48)

ii.- La irresponsabilidad política del Presidente. Su parcial responsabilidad penal.

Como contrapartida de su irresponsabilidad política absoluta, el Presidente es responsable parcialmente desde el punto de vista penal.

Se debe de recordar que en los sistemas parlamentarios la principal consecuencia del referendo es la responsabilidad política ante el Parlamento y que ésta tiene como sanción en último grado, separar de su cargo al Refrendatario, en tanto que el Jefe del Estado queda libre de responsabilidad política.

Douglas V. Verney al respecto señala: "Al contrario que los gobiernos parlamentarios, el Presidente no es responsable ante la Asamblea. En cambio, es responsable ante la Constitución como en las monarquías preparlamentarias. Pero mientras que en los antiguos regímenes esto no era sino una noción vaga, en los sistemas presidencialistas está habitualmente estatuido con cierta precisión en un documento Constitucional." (49)

Así el Presidente en México no depende del Congreso de la Unión en lo tocante de sobrevivir políticamente. El Poder Legislativo no puede censurarlo ni destituirlo. El Informe que el titular del Ejecutivo presenta al Congreso anualmente -a la apertura de sesiones ordinarias- no tiene, el carácter de un juicio sobre la actividad del Ejecutivo.

Y aún cuando -en los términos del artículo 93 de nuestra Carta Magna- el Congreso de la Unión o una sola de las Cámaras, puede reprochar la actuación de un Secretario de Estado, esta censura no se dirige directamente contra el Presidente, el cual, además no está obligado a despedir al Secretario censurado -como eventualmente sucede en el sistema parlamentario- sino que puede sostenerlo en su puesto aún contra la voluntad del Poder Legislativo.

Es importante señalar que en nuestro régimen Constitucional se establece prácticamente la irresponsabilidad del Presidente de la República como ya se indicó al inicio de este capítulo, al disponerse que no puede ser acusado durante el tiempo que dure su encargo, sino por traición a la Patria y por delitos graves del orden común.

Así pues, si se parte de que en el Sistema Presidencial el Jefe de Estado es responsable por los actos del Ejecutivo y contemplando nuestra idea con la disposición Constitucional que hace casi irresponsable al Presidente, caeríamos en que el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo se realiza de manera irresponsable, lo que resulta incongruente, pero se puede resolver por el hecho de que sean los Secretarios los responsables de los

actos que refrenden, lo que puede parecer injusto, puesto que si el Presidente es quien los puede remover con absoluta libertad, resultaría una posición sumamente desventajosa para el refrendatario, pues por un lado si no firma, puede perder el cargo y si lo hace puede resultar responsable por lo mismo. Ante tal situación debemos contestar lo siguiente: ¿En qué forma responsabiliza su firma al Secretario que refrenda un acto del Presidente?. Se considera que el refrendo funciona para individualizar la responsabilidad de los que intervienen en el acto; en primer lugar, formalizando la responsabilidad del Secretario ante el Presidente; y en segundo lugar estableciendo la responsabilidad penal que para el propio Secretario corresponda, pues la mera ilegalidad, si no entraña un delito el acto refrendado, puede ser combatida por medio del Juicio de Amparo, cuyos efectos serían suficientes en contra del acto reclamado en caso de resultar contrario a la Constitución.

El refrendo responsabiliza al Secretario frente al Presidente, puesto que por la complejidad y enorme cantidad de asuntos que corresponden al Ejecutivo, no sería posible que el Presidente tuviera un conocimiento directo y suficiente de cada uno de ellos, así que la Secretaría correspondiente, a través de su personal especializado, es la que deberá estudiar y someter a la consideración del Presidente las medidas que considere

convenientes por conducto del Secretario, el que tendrá que responder al Jefe del Ejecutivo de las ventajas de las medidas que propone.

Por lo que se refiere a los casos de ilegalidad de los actos refrendados debemos distinguir si se refiere a un delito, (el refrendar instrumentos administrativos y estar conciente de su ilicitud) siendo en ese caso sujeto de responsabilidad penal, o bien si no entraña una conducta delictiva.

En este último caso, al no existir disposición alguna en nuestra Constitución vigente respecto a las finalidades del refrendo, podemos remontarnos a la de 1824.

En ella se establece que los Secretarios de Estado serán responsables por aquellos actos que refrenden y que sean contrarios a la misma Constitución y a las Leyes. Como decíamos de esta manera se creaba un control de la legalidad de los actos del Ejecutivo en forma similar a como la hacía la Constitución de Cádiz de 1812, de donde fue tomado el precepto, para impedir que el ejercicio del poder real fuera arbitrario por la irresponsabilidad del Monarca.

La situación actual se parece en cuanto a que el Presidente de la República es casi irresponsable, haciéndonos pensar que de la legalidad de un acto de esta naturaleza, al haberlo refrendado, el Secretario deberá responder en los términos que previene en el Artículo 108 de la misma Constitución al consignar que los Secretarios del Despacho, entre otros funcionarios, son responsables por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de su cargo.

Pero ante la dificultad, la mayor parte de las veces, para poder precisar si se trata de una falta u omisión, máxime que el Secretario al refrendar está cumpliendo un requisito Constitucional, será el Juicio de Amparo la vía más pertinente para atacar la ilegalidad del acto, al conceder la Justicia la Unión su protección.

Pero si por el acto refrendado se comete un delito, entonces el Secretario resultará responsable penalmente como cómplice o coautor, junto con el Presidente de la República, o bien como autor material, si él lo ejecuta.

Tena Ramírez al respecto comenta: "La responsabilidad en que incurre en estos casos el agente signatario se justifica plenamente en nuestro régimen constitucional, pues ella constituye la contrapartida de la irresponsabilidad penal de que goza el Presidente durante el tiempo de su encargo, (excepto por traición a la patria o delitos graves del orden común). A fin de que la actividad del Jefe del Ejecutivo no quede totalmente al margen de las normas punitivas, lo que parece inadmisibile en un régimen de derecho, surge como mantenedor del acto en el aspecto de imputabilidad penal, el secretario que lo refrenda. Su responsabilidad, a diferencia de la presidencial, si es exigible penalmente durante el desempeño del encargo, previo el desafuero". (50)

De tal forma los Secretarios de Estado deben, de haber refrendado o ejecutado el acto, responder por ello, pues si no, caeríamos en que el Poder Ejecutivo se ejerce de una manera irresponsable. Ahora bien, de acuerdo con los artículos 108 y 109 de nuestra Constitución, los funcionarios, empleados, y en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, son responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. Cuando los Secretarios de Estado incurran en delitos del orden común, se procederá a su desafuero, erigiéndose la Cámara de

Diputados, en Gran Jurado, y si por mayoría absoluta de votos del número total de miembros que la formen, se declara, que ha lugar a proceder contra el acusado, éste quedará separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.

Cuando incurran los Secretarios en el ejercicio de sus funciones, en actos u omisiones que afecten los interés públicos, estamos frente a lo que se conoce como "delitos oficiales" y, en estos casos, dichos servidores estarán sujetos al llamado "Juicio Político".

En este caso, surge la pregunta, de que si el Juicio Político se finca en los mismos casos que en la responsabilidad política del parlamentarismo, o si corresponde a un concepto diferente.

La Constitución de 1857, creó dos sistemas de enjuiciamiento para los altos funcionarios: el de competencia jurisdiccional que correspondía a los delitos comunes y el de competencia constitucional, en el que no puede intervenir ningún juez ordinario por tratarse de delitos oficiales, que deben ser de la exclusiva competencia de los altos cuerpos políticos de la nación y de su decisión se perservó para el Juicio Político.

Originalmente de los delitos oficiales conocían el Congreso como Jurado de Acusación y la Suprema Corte de Justicia como Jurado de Sentencia, pero por reforma del 13 de noviembre de 1874 que restableció el sistema bicameral se quitó a la Suprema Corte el carácter de Jurado de Sentencia y se le encomendó a la Cámara de Senadores, que por ser un cuerpo político, se considera más capacitado para juzgar de cuestiones de orden político. (51)

Respecto de esto, Jacinto Pallares dice: "tratándose de la segunda clase de delitos (los oficiales) el fuero consiste en que las responsabilidades oficiales de los funcionarios que lo gozan, tienen íntimo enlace con la política; cuestiones políticas son las que tienen que decidirse al juzgarlos; es un juicio político el que se trata de abrir: la pena que se le impone no es otra que la muerte política: es, pues, necesario que funcionarios de la primera categoría, dotados de profundos conocimientos y de larga práctica en la cosa pública, interiorizados en todos los giros que tomen los abusos políticos; apreciadores exactos de la trascendencia de tales y cuales delitos oficiales y profundamente versados en todos los ramos de la legislación, sean los que conozcan de este juicio político". (52)

Aunque Pallares considera que la principal pena es la muerte política del funcionario, no hay que olvidar que sólo son los delitos los que son juzgados. En cambio la responsabilidad política del parlamentarismo se refiere a la facultad de la Asamblea para hacer caer a un Ministro o al Gabinete, en caso de no otorgarle su apoyo para determinadas medidas de política.

"La privación del cargo -dice J.J. González Bustamante- que ocupa el alto funcionario acusado y la inhabilitación consecuente para obtener otro, así como la prohibición para que en esta clase de delitos se conceda el indulto, es el acto más bochornoso que puede llevar por el resto de su vida el funcionario acusado, porque al destituírsele del cargo, se le ha creído indigno de seguir ostentando la delicada representación que lleva, y que el pueblo es el Supremo Juez, lo repudia por su mala conducta y lo despoja del cargo sin perjuicio de que, una vez decidida su condenación en el juicio político, se le consigne a disposición de las autoridades judiciales para que se le sujete al procedimiento ordinario y se le juzgue por los delitos que en el orden común que hubiese cometido". "Sea que se trate de decretar el desafuero por delitos comunes o que se siga el proceso especial del juicio político, la Constitución de la República dispone que dichas resoluciones son inatacables por lo que creemos que contra ellas resulta improcedente el juicio de amparo"

(53); con lo que por estos delitos queda excluida toda intervención del Poder Judicial Federal, como juzgadora.

De tal suerte es posible concluir diciendo que nuestra Constitución vigente mantiene el Juicio Político para los delitos cometidos por los altos funcionarios. De tal forma ninguna autoridad judicial puede enjuiciar a los altos funcionarios que detalla el artículo 108 de la Carta Magna por delitos oficiales, correspondiendo esta atribución a los altos cuerpos políticos y las resoluciones que se dicten son inatacables. En cuanto a los delitos por orden común cometidos por los altos funcionarios se necesita contar con el "desafuero" votado por la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado, para que quede a disposición de la jurisdicción ordinaria; pero en caso de no conseguirse el desafuero, la jurisdicción ordinaria podrá juzgarlo una vez que el acusado pierda su investidura de alto funcionario.

CAPITULO V

ANALISIS A LA ADICION DEL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, PROMULGADA POR DECRETO PRESIDENCIAL DE FECHA 13 DE DICIEMBRE DE 1985 y PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL DIA 26 DEL MISMO MES Y AÑO.

**1.- INICIATIVA QUE ADICIONA EL ARTICULO 13 DE LA LEY
ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

Por reforma que llevó a cabo el H. Congreso de la Unión de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por al cual se adicionó con un segundo párrafo el artículo 13 de la citada Ley, promulgada por Decreto del 13 de diciembre 1985, y publicada en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente al 26 del mismo mes y año, se adicionó el referido artículo con un segundo párrafo, para quedar como sigue:

"Artículo 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe del Departamento Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación".

Desde luego, es de estimarse que la adición del segundo párrafo del artículo anteriormente transcrito, es inconstitucional, de acuerdo con al análisis que al respecto se realizará.

Para una mejor comprensión del presente análisis resulta necesario transcribir la Iniciativa de reforma por adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Senadores, así como el Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados.

Iniciativa del licenciado
Miguel de la Madrid Hurtado, presidente
Constitucional
de los Estados Unidos Mexicanos
ante la Cámara de Senadores
para adicionar el artículo 13 de la
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CC. secretarios de la Cámara de Senadores
del H. Congreso de la Unión
PRESENTE.

La institución del referendo representa una antigua tradición en nuestra historia constitucional. Se estatuye en la Constitución de 1824 y se sigue estableciendo en las sucesivas Cartas Fundamentales hasta la Constitución de 1917, cuyo artículo 92, reformado en 1981, dispone lo siguiente: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Por sus antecedentes históricos y por el propio contenido literal de la norma, el referendo sólo puede tener aplicación y alcance, estricta y exclusivamente, con relación a los actos formalmente administrativos, los que son propios del Poder Ejecutivo, sin que proceda extender su aplicación a los actos del Poder Legislativo. A través de esta institución los secretarios y jefes de departamento concurren con el Ejecutivo a la formación de los actos de éste, en sus respectivas esferas de competencia, por ser titulares de las dependencias del mismo, compartiendo la responsabilidad en dichos actos; pero no cabe ni se explica esa concurrencia o corresponsabilidad respecto a los actos del Poder Legislativo.

No obstante lo anterior, y a pesar de haberse modificado la norma reglamentaria del artículo 92 constitucional, eliminando la referencia al referendo a las "Leyes", se ha seguido aplicando el criterio de que diversos secretarios o jefes de departamento refrenden los decretos promulgatorios de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, según la materia de éstas y la esfera de

atribuciones de los citados colaboradores del Ejecutivo, lo que equivale a admitir que deban convalidarse las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, según la materia de éstas y la esfera de atribuciones de los citados colaboradores del ejecutivo, lo que equivale admitir que deban convalidarse las leyes por dichos funcionarios sin apoyo constitucional, representando ello una interferencia no prevista a las funciones legislativas, en detrimento de una de las piezas básicas de la estructura del Estado, como es la división de poderes consagrada en el artículo 49 de la Constitución.

Sostener que los decretos promulgatorios de las leyes del Congreso de la Unión deben ser refrendados, según la materia que tales leyes regulen, equivale a mantener la tesis de que los Secretarios de los Estados o jefes del departamento pueden imponer una limitación material a la voluntad del Poder Legislativo, lo que resultaría contrario al texto constitucional, que no prevé sino la facultad de veto que el presidente de la República puede hacer valer, conforme al artículo 72, en un plazo de diez días hábiles posteriores a la fecha que reciba las minutas del Congreso, pasado el cual el acto legislativo está concluido y perfecto, y debe procederse a su promulgación inmediata, sin que corresponda sujetarlo a requisitos adicionales.

La práctica del refrendo de los decretos promulgatorios, según la materia de las leyes, por distintos secretarios o jefes de departamento y las resoluciones judiciales declarando inconstitucionales las leyes que carecían de ese requisito, pudo haber encontrado apoyo en anteriores normas reglamentarias del artículo 90 constitucional. En efecto, las sucesivas leyes de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958, relativas a Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Al referirse a los instrumentos que requerían refrendo, mencionaban, al margen de la Constitución, a las "Leyes".

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida en 1976, que abrogó la última la Ley de Secretarías de Estado, se apegó al texto constitucional eliminando a las leyes de entre los instrumentos sujetos a refrendo. A pesar de ello, se ha continuado esa práctica que desvirtúa al espíritu de la Carta Magna.

Los decretos de promulgación expedidos por el Ejecutivo Federal, en uso de la facultad que le concede el artículo 89, fracción I, de la Constitución, son actos administrativos mediante los cuales el presidente de la República, además de autenticar la existencia y regularidad de una ley o decreto del Congreso de la Unión, hace éstos del conocimiento de los habitantes disponiendo que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y ordena que se dé debido cumplimiento al acto legislativo, que se materializó en el ordenamiento del Congreso transcrito en el decreto promulgatorio.

Así, debe entenderse como una transcripción del acto legislativo, dentro de un instrumento del Ejecutivo que por su propio contenido constituye un acto administrativo.

Con tal criterio corresponde calificarlo dentro de la hermenéutica constitucional puesto que por una parte el artículo 89, fracción I, ordena al Ejecutivo promulgar y ejecutar las leyes del Congreso, y por la otra el artículo 70 dispone lo siguiente: "Las leyes o decretos (del Congreso) se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)", de lo cual se desprende que dentro del acto formal de promulgación se transcribe el

acto formal y materialmente legislativo sin perder este carácter por el hecho de estar reproducido en el decreto administrativo del presidente.

De esta suerte el decreto promulgatorio contiene dos partes claramente diferenciadas, por ser de distinta naturaleza; la que se forma propiamente con el ordenamiento administrativo de promulgación donde se autentifica y ordena que se publique y cumpla la ley o el decreto transcrito y la que se forma con el contenido mismo de la ley o decreto reproducido siendo la primera parte de naturaleza administrativa y la segunda de naturaleza legislativa. En tanto que, conforme el artículo 92 constitucional, sólo los actos administrativos deben estar sujetos al requisito del refrendo, únicamente corresponde a la intervención del secretario competente, en la parte que constituye el acto propiamente administrativo; por cuyo motivo no debe incumbir el refrendo a otros secretarios o jefes de departamento, en orden al contenido de la ley o decreto del Congreso transcrito, por ser estos actos legislativos.

De acuerdo con el citado artículo 92 constitucional el decreto promulgatorio del Ejecutivo sí debe ser refrendado, pero el único refrendo necesario corresponde al secretario de Gobernación ya que es de la competencia de esa Secretaría manejar las relaciones del Ejecutivo Federal con los demás poderes de la Unión, publicar las leyes o decretos y administrar el *Diario Oficial* de la Federación, órgano oficial del gobierno de la República, para dar publicidad a las leyes. Doctos tratadistas mexicanos así lo han sostenido, en defensa de los principios fundamentales de la Constitución.

Considera el Ejecutivo a mi cargo que se hace necesario precisar la norma que reglamenta el citado artículo 92, a fin de modificar la práctica, a que se ha hecho referencia, y actuar en consonancia con el sistema de división que ha consagrado tradicionalmente la Carta Magna.

En virtud de lo anteriormente expuesto y con fundamento en los dispuesto por la fracción I del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el digno conducto de ustedes me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Artículo único. Se adiciona el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los siguientes términos:

Artículo 13. ...

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Reitero a ustedes la seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

México, D.F., 13 de noviembre de 1985. Rúbrica: Miguel de la Madrid Hurtado. Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales
de la H. Cámara de Senadores
[29 de noviembre, 1985]

A las Comisiones Unidas que suscriben, fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa que por conducto del C. secretario de Gobernación presentó, con fecha 13 del mes en curso el ciudadano presidente de la República ante los ciudadanos secretarios de esta Cámara; Iniciativa que contiene el Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con un párrafo segundo y último, a efecto de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos formales, esto es, que emanen del H. Congreso de la Unión, requerirán solamente del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

El ciudadano presidente de la República ha formulado esta Iniciativa precedida de una extensa y razonada relación histórica y jurídica acerca de la institución del "refrendo ministerial", que se ha exigido en nuestro país, desde el inicio de su vida constitucional hasta la vigencia de la Carta Magna de Querétaro; refrendo que se establece para asociar la responsabilidad de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo a los actos importantes y trascendentales del primer magistrado de la nación, ello en cuanto esos actos corresponden a los respectivos ramos en que se encuentra dividida la Administración Pública Federal, siendo tal formalidad constitucional la afirmación de que los actos del primer magistrado existen en sus términos y tienen validez formal y sustantiva, afirmación que conlleva la responsabilidad jurídico-política asumida mediante la contra-firma de tales actos administrativos, dado que, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la responsabilidades presidente de la República encuentra muy restringida por el respeto debido a sus elevadas atribuciones.

Es por ello, que el artículo 92 constitucional dispone que "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". En forma congruente con esta disposición constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordena que estos actos "expedidos por el presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el secretario de Estado o el jefe de departamento respectivo..."

Según se manifiesta en la Iniciativa que es objeto del presente dictamen, en la práctica se ha establecido y mantenido el criterio de que también en la promulgación de las leyes y decretos expedidos por el Poder Legislativo Federal se requiere que el acuerdo, decreto u orden para que se publique y se cumpla el acto legislativo formal, esto es, la promulgación, a la que se encuentra obligado el presidente de la República por mandamiento expreso de la Ley Suprema, sea objeto del refrendo por parte de los correspondientes secretarios de Estado y de jefes de departamento administrativo; ello de manera tal como si la ley o decreto expedidos por el H. Congreso de la Unión emanasen de la decisión autónoma y exclusiva presidencial; práctica y criterio que carecen de todo apoyo jurídico y que significan una indebida intromisión de los colaboradores y auxiliares del titular del Ejecutivo en las decisiones adoptadas por el Legislativo, y respecto a los cuales no formula observación alguna el ciudadano presidente de la República al ordenar su publicación y su debido cumplimiento.

La argumentación que precede a la Iniciativa que se considera en el presente dictamen, se extiende en el señalamiento de las serias interferencias que ocasiona esta irregular práctica del referendo, en cuanto afectan los principios de la separación y división de los poderes, así contradicen nuestra historia y doctrina constitucionales; no estando fundadas esas interferencias sino en la errónea aplicación extensiva de un precepto contenido en el artículo 13 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, error que debe eliminarse mediante la simple adición de un párrafo a dicho precepto legal ordinario o secundario, que excluya del referendo a los actos formalmente legislativos, o sea las leyes y los decretos que expida el H. Congreso de la Unión en ejercicio de su función orgánica constitucional.

De la obra recientemente editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario jurídico mexicano (Tomo VII, página 384, columna segunda) tomamos del artículo "Referendo", escrito por el doctor Jorge Carpizo, los siguientes párrafos lacónicos y terminantes "VI. No necesitan referendo, ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso, porque no son actos propios del presidente y éste, de acuerdo con nuestra Constitución está obligado a promulgar (publicar) las leyes. La práctica de los secretarios de Estado y jefes de departamento refrendan el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, viciosa y debe desaparecer".

Aun cuando sería una cuestión doctrinal, punto secundario y de mera terminología, la clasificación técnica como "decreto" de la orden presidencial de publicar y hacer cumplir lo acordado por el H. Congreso de la Unión, o sea la "promulgación" del acto legislativo formal, la Comisión Dictaminadora considera que la doctrina constitucional mexicana ha admitido ya el uso del término "decreto promulgatorio", y que es así empleado correctamente en el segundo párrafo propuesto por la Iniciativa para adicionar al artículo 13 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para las consideraciones anteriores, las Comisiones Dictaminadoras respetuosamente se permiten proponer a esa H. Asamblea la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE DECRETO
QUE ADICIONA LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL

Artículo Único. Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos.

Artículo 13...

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el referendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

T R A N S I T O R I O

Artículo Único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones " Miguel Ramos Arizpe " de la Honorable Cámara de Senadores. México, D.F. 29 de noviembre de 1985.

Comisión Primera de Gobernación: Antonio Riva Palacio, Salvador J. Neme Castillo, Alejandro Sobrazo Loaiza, Socorro Díaz Palacio, Gonzalo Martínez Corbalá, José Ramírez Gamero. Rúbricas.

Comisión de Puntos Constitucionales: Antonio Martínez Báez, Renato Sales Gasque, Fernando Mendoza Contreras, Manuel Villafuerte Mijangos, Salvador J. Neme Castillo. Rúbricas.

Dictamen de la Comisión de Gobernación
y Puntos Constitucionales
de la H. Cámara de Diputados
(11 de diciembre de 1985)

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada para su estudio y dictamen la minuta con proyecto de decreto que adiciona el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con un segundo párrafo a fin de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos emanados del Congreso de la Unión, requieren solamente del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

La Comisión que suscribe ha estudiado la minuta probada y el dictamen al efecto rendido por las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales del Senado de la República, así como la exposición de motivos con que el titular del Poder Ejecutivo presentó la iniciativa de referencia en ejercicio de la facultad que le confiere la Fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Igualmente, se han considerando y ponderado los antecedentes históricos y la finalidad del refrendo dentro de nuestro régimen constitucional. Particularmente la Comisión ha examinado la relación entre la adición que al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se propone en el contenido del artículo 92 de la Constitución General con el fin de determinar la naturaleza jurídica de los decretos promulgatorios a que se constriñe la adición materia de este dictamen.

Con base en lo establecido en el artículo 72 de la Constitución General, 56 de la Ley Orgánica del Congreso General, 60, 88, 135, y demás relativos del reglamento correspondiente la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

La minuta con proyecto de decreto remitida por el Senado para su revisión por esta Cámara se constriñe a explicar el alcance normativo del refrendo ministerial. Tanto la exposición de motivos presentada por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como el dictamen de las comisiones del Senado, abundan en conceptos jurídicos y en razones históricas que motivan la adición de un nuevo párrafo que contribuya a aclarar la aplicación y alcance del refrendo.

En sesión ordinaria de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales celebrada el 5 de diciembre de 1985, se presentó a la consideración de los asistentes un proyecto de dictamen que no resultó aprobado toda vez que se emitieron opiniones en el sentido de que la adición propuesta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debía incorporarse, en sus términos, como segundo párrafo al artículo 92 constitucional y no como adición a la ley secundaria. Esta observación, formulada por el diputado Castro Lozano, sirvió de base para un grupo de trabajo de la propia Comisión reconsiderarse el proyecto de dictamen examinando la propuesta de enmienda y formularse un nuevo dictamen. En este nuevo estudio, así como los mencionados párrafo anterior, se apoyan las consideraciones que ahora se formulan.

Como expresan la iniciativa presidencial y el dictamen de las comisiones de la legisladora, esta Comisión estima que los decretos promulgatorios de leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo no requieren, para su obligatoriedad y eficacia, del refrendo del secretario de Estado o el jefe del departamento administrativo a quien compete proveer a la aplicación en el ámbito de la competencia material fijada en la ley o decreto emanado del Congreso.

De conformidad con el sistema vigente en nuestro país para la formación de normas por el Poder Legislativo, sistema contenido en el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 51, 53, 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica y 95, 97, 117, 118, 119, 124, 132, 135, 168, 169, 170, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, las normas aprobadas por el Poder Legislativo alcanzan su validez jurídica al momento de ser aprobadas por ambas cámaras o sólo por una de ellas cuando así lo establece la propia Constitución.

El inciso A del artículo 72 de la Constitución General dispone que toda ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo debe remitirse al Ejecutivo para su publicación inmediata; obligación esta última, expresamente establecida por la fracción I del artículo 89 del propio texto constitucional.

Dentro del marco de relaciones que la Constitución establece entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, como un correlato del derecho de iniciativa que la fracción I del artículo 71 constitucional confiere al presidente de la República, el artículo 72 le otorga la facultad de objetar en todo o en parte las leyes y decretos aprobados por el congreso que le son remitidos para su publicación. El veto regulado por el artículo 72 sólo puede ejercerse por una vez y dentro del término de diez días útiles a que se construye el inciso B del precepto constitucional de referencia. Si la cámara de origen desestima las observaciones en que se funda el veto presidencial, discutiendo y aprobando por mayoría calificada la ley o decreto en cuestión, éste deberá ser promulgado en los términos establecidos por el inciso C del artículo 72.

El sistema previsto por la Constitución para la formulación de normas generales por el Poder Legislativo hace depender su validez formal de la observancia de los procedimientos legislativos. Cumplidos éstos, las normas contenidas en el decreto o ley en cuestión adquieren plena validez y no pueden ser revocados sino mediante un procedimiento igual al que les dio origen, es decir, mediante su derogación o abrogación legislativa. Si el Ejecutivo no hizo uso del veto, o éste fue superado por el Legislativo, la Ley debe promulgarse para alcanzar así plena obligatoriedad o plena eficacia.

La Constitución reserva el ejercicio de la facultad de veto, al igual que la de iniciativa, al presidente de la República. No existe norma que prevea su delegación en otro órgano del Poder Ejecutivo.

La validez de las normas aprobadas por el Congreso y la facultad de éste para superar el veto presidencial, forman parte integrante de la potestad y majestad con que el Constituyente dotó al Poder Legislativo en su calidad de depositario y representante de la soberanía nacional.

La publicación de las normas aprobadas por el Congreso, prevista por el inciso A del artículo 72 y por la fracción I del artículo 89, se encomienda al Poder Ejecutivo. El párrafo primero del artículo 70 del propio ordenamiento constitucional, en relación con los artículos 168 y 169 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso, fijan, al Ejecutivo la forma en que debe publicar las leyes que el Poder Legislativo al efecto le remita.

La obligación de publicar las leyes y decretos aprobados por el Poder Legislativo se cumple por el Ejecutivo a través de un acto administrativo conocido como decreto promulgatorio. A través de éste, el presidente de la República ordena que las normas contenidas en las leyes y decretos de referencia se hagan del conocimiento de gobernantes y gobernados para su observancia y cumplimiento. Las normas aprobadas por el Poder Legislativo son transcritas en el decreto administrativo de promulgación sin que el Ejecutivo introduzca alteración o variación alguna. Al efecto, el texto aprobado por el Congreso se publica entrecomillado.

De esta manera, el acto administrativo contenido en el decreto promulgatorio que expide el presidente de la República, se reduce a certificar la recepción del texto en que el Poder Legislativo le comunica una resolución una resolución normativa, ley o decreto, y a ordenar su publicación. Por ellos, el destinatario de esta orden no puede ser otra dependencia del propio Poder Ejecutivo que la secretaría de Gobernación; dependencia establecida por mandato del Poder Legislativo a la cual expresamente le confió, en la fracción II del artículo 27 de la Ley Orgánica del Administración Pública Federal, la publicación de leyes y decretos expedidos por el Congreso, así como la edición del Diario Oficial de la Federación en que los mismos son dados a conocer a la población en su conjunto.

De la exposición anterior se desprende que la validez del decreto promulgatorio en que el presidente ordena la publicación de una resolución adoptada por el Poder Legislativo requiere exclusivamente del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación, dependencia a la que se dirige la orden de publicar lo resuelto por el Congreso.

Toda vez que el decreto promulgatorio es un acto administrativo realizado por el presidente de la República, acto que concreta una obligación a cargo de una dependencia de la administración pública, su eficacia se sujeta a lo dispuesto por el artículo 92 constitucional que, en lo conducente, establece que todo decreto del presidente deberá estar firmado por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda. La ausencia de este requisito, conocido como refrendo, priva de eficacia a lo ordenado o dispuesto por el presidente de la República.

En razón del principio de unidad que al respecto al ejercicios del Poder Ejecutivo establece el artículo 80 de la Constitución y de que los titulares de la Secretaría de Estado encargados del despacho de los asuntos del orden administrativo en que

se concretan las facultades y obligaciones del Ejecutivo, son nombrados y removidos libremente por el presidente de la República conforme a lo previsto por la fracción II del artículo 89, en relación con el 90 de la propia ley fundamental es erróneo sostener que refrendo al que alude el artículo 92 pueda condicionar la obligatoriedad y eficacia de una disposición emitida por el Poder Legislativo en ejercicio de las atribuciones que le son propias y conforme a los procedimientos que la Constitución y el propio Congreso determinan.

En sentido estricto, el refrendo previsto por el artículo 92 constitucional tal y como se sostiene en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial aprobada por el Senado, tiene por objeto el que los secretarios y jefes de departamento concurren con el titular del Poder Ejecutivo en la formación de actos administrativos de contenido normativo en la esfera de competencia que las fija la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compartiendo así la responsabilidad jurídica de dichos actos y asumiendo las consecuencias técnicas, legales y políticas derivadas de los mismos.

Esta comisión estima oportuna la adición de un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en los términos contenidos en el minuta que se revisa, términos que coinciden con los empleados en la iniciativa presidencial, por dos razones fundamentales: especificar el alcance del artículo 92 constitucional respecto a los decretos promulgatorios y erradicar una práctica que atenta contra la autoridad e Imperio del Congreso.

En primer lugar, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene el carácter de norma secundaria o instrumental respecto al artículo 92 constitucional y constituye la sede natural en la que el legislador debe precisar la voluntad del Constituyente para proveer a su recta interpretación y eficaz aplicación. Incorpora la adición en estudio al texto constitucional supondría reconocer que la Constitución, al lado del veto presidencial, confiere a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos una facultad análoga al veto y que, en consecuencia, pueden éstos poner entredicho la voluntad soberana del Poder Legislativo al privar de obligatoriedad y eficacia a las resoluciones por ésta adoptadas. Esta argumentación no encuentra apoyo legal alguno y choca con el sistema de correlación y separación de poderes contenido en la parte orgánica de la Constitución vigente. Por otra parte, incorporar la adición en cuestión al artículo 92 resulta incompatible con lo prevenido por los artículos 135 y 70 último párrafo, de la propia Constitución, razones todas éstas que, en aras de una interpretación sistemática de la ley fundamental llevan a la Comisión que suscribe a no adoptar la enmienda propuesta por el diputado Castro Lozano en la sesión del pasado día 5.

La oportunidad de adicionar un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a efecto de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos del Congreso no requieran sino del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación, se encuentra determinada por la necesidad de suprimir una errática interpretación del precepto que se propone adicionar.

Con apoyo evidente en las leyes destinadas a organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública expedidas con anterioridad a la vigente desde el 10 de enero de 1977, en particular en las Leyes de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958 y en el Reglamento que en materia de refrendo expidió el Ejecutivo Federal en 1940, la jurisprudencia y un sector de la doctrina se inclinan a considerar que los actos

legislativos emitidos por el Congreso requerían para su eficacia y obligatoriedad no sólo del referendo del secretario de Gobernación sino también el de los secretarios o jefes de departamento a cuyo ramo se refiriese la ley o decreto en cuestión. La práctica persiste no obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, en estricto apego a lo dispuesto por la Constitución, eliminó a las leyes de entre los instrumentos sujetos a referendo.

Fijar en definitiva la interpretación y alcance del referendo mediante la adición de un nuevo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es función que corresponde al Congreso a tenor de lo establecido por el inciso F del artículo 72 de la Constitución. Mediante la adición que se propone adoptar, la Comisión que suscribe estima que además de reafirmar la independencia del Poder Legislativo en su carácter de asamblea deliberante frente a indebidas intromisiones, como se expresa en el dictamen aprobado por la legisladores, se previene la interposición de numerosos juicios de amparo con lo que se pretende dejar sin efecto lo mandado por el Poder Legislativo arguyendo la falta de referendo de algún secretario o jefe de departamento encargado de aplicar la decisión emanada por el Congreso como si la falta del mencionado requisito entrañase la inconstitucionalidad de la ley en cuestión.

Una forma de preservar la observancia de la ley es la de dotar de claridad a las normas y prevenir interpretaciones equívocas, propósitos a los que de modo directo se encamina la adición materia del presente dictamen.

Por las consideraciones anteriores y con fundamento en los artículos 72, inciso A de la Constitución Política, 50, 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica y 134 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados propone a la Asamblea la aprobación del siguiente:

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY FEDERAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

Artículo único. Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Artículo 13. ...

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el referendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Sala de Comisiones de la Honorable Cámara de Diputados. México, D.F., 11 de diciembre de 1985.

Comisión y puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados: Santiago Oñate, Diego Valadés, Juan Moisés Calleja, Antonio Araujo Urcelay. Rúbricas.

Haciendo un breve análisis de la Exposición de motivos (a la iniciativa) que contiene el proyecto de reformas, debe señalarse que el contenido de la misma está en abierta contradicción con los antecedentes de carácter europeo que campean en nuestra Constitución, pretendiendo acercar nuestro régimen constitucional al que rige en los Estados Unidos de Norte América, pues no de otra manera debe interpretarse al contenido del primer párrafo de la citada Exposición que se contiene en la página 2 de la Iniciativa Presidencial enviada a la Cámara de Senadores, en donde se dice:

No obstante lo anterior, y a pesar de haberse modificado la norma reglamentaria del artículo 92 constitucional, eliminando la referencia al referendo a las "Leyes", se ha seguido aplicando el criterio de que diversos secretarios o jefes de departamento refrenden los decretos promulgatorios de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, según la materia de éstas y la esfera de atribuciones de los citados colaboradores del Ejecutivo, lo que equivale a admitir que deban convalidarse las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, según la materia de éstas y la esfera de atribuciones de los citados colaboradores del ejecutivo, lo que equivale a admitir que deban convalidarse las leyes por dichos funcionarios sin apoyo constitucional, representando ello una interferencia no prevista a las funciones legislativas, en detrimento de una de las piezas básicas de la estructura del Estado, como es la división de poderes consagrada en el artículo 49 de la Constitución.

Nada más contraventor de la teoría de la división de poderes que el contenido del párrafo transcrito, y no sólo, sino además, retrógrado con relación a dicho sistema. En efecto, ya el constitucionalista francés LEON DUGUIT (54) en su tratado de Derecho Constitucional de principios de este siglo y en su monografía sobre "La Separation des pouvoirs et L'Assemblée

Nationale de 1789." Página 1 asienta: "Teóricamente, esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida, es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad. Implica, pues, el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado."

Y entre los autores modernos, es sin duda MARCEL DE LA BIGNE DE VILLENEUVE (55) quien, en su libro *La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs*. Paris, 1934. Página 138, desarrollando una idea de Santo Tomás de Aquino, formula mejor que otros la tendencia a resolver en colaboración y no en dislocación la actividad de los tres Poderes. "No separación de poderes estatales, sino unidad de poder en el Estado... Diferenciación y especialización de funciones sin duda... Pero al mismo tiempo coordinación de funciones, síntesis de servicios, asegurada por la unidad del oficio estatal supremo, que armoniza sus movimientos... Esto es lo que expresaba Augusto Comte, en una fórmula, cuando interpretando el pensamiento de Aristóteles, que veía como rasgo característico de toda organización colectiva "La separación (o, mejor, la distinción) de los oficios y la combinación de los esfuerzos", definía al gobierno como la reacción del conjunto sobre las partes."

Nuestra Constitución consagra la división de los tres Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial y realiza su colaboración por dos medios principales: haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes, como el caso de la vigencia y cumplimiento de las leyes, entre Legislativo y Ejecutivo, o bien la celebración de los tratados Internacionales en los que participan el Presidente de la República y el Senado. Así, afirmaremos, contrariamente a lo arcaico y falaz del contenido de la Exposición de Motivos que, aunque el primer párrafo del artículo 49 no hace sino expresar la división de los poderes Federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera, que esa división no es rígida, sino flexible; no hay dislocamiento, sino combinación de poderes.

Ahora bien, la parte más destacada, pero a la vez confusa del Dictamen producido sobre la iniciativa de reforma por adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, formulada por la Comisión Primera de Gobernación de la Cámara de Diputados y la de Puntos Constitucionales de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en cuyo párrafo segundo de la página 5 y como fundamento del criterio expresado en tal dictamen, se dice:

"De la obra recientemente editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO (Tomo VII, página 348, columna segunda) tomamos el artículo "Refrendo" escrito por el Doctor Jorge Carpizo los siguientes párrafos, lacónicos y terminantes. VI. No necesitan refrendo, ni deben llevarlos los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso, porque no son actos propios del Presidente y éste, de acuerdo con nuestra práctica de que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento refrenden el decreto Presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer."

Desde luego, con el respeto que se le debe al actual Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Señor Doctor Jorge Carpizo, es criticable la expresión que vierte en el Diccionario que se cita; toda vez que promulgación no equivale a publicación cuyos términos confundieron en similitud, los tratadistas del siglo pasado. Es importante aclarar que lo que se debe de refrendar es el Decreto Promulgatorio de la ley y no ésta en sí. Para lo cual, a continuación, se analizará, las figuras de la PROMULGACION Y DE LA PUBLICACION.

2.-INTERPRETACION DOCTRINARIA DEL DECRETO PROMULGATORIO Y LA PUBLICACION DE LEYES.

Si se examina nuestra Carta Magna podemos apreciar que el proceso de formación de una ley o decreto, carácter que tendrá toda resolución del Poder Legislativo según su artículo 70, tal como queda consignado en el artículo 72 culminan, con la promulgación y publicación que

realiza el Poder Ejecutivo. Es decir, ante un proyecto de ley o decreto una vez que el Poder Ejecutivo lo ha recibido, si no tiene observaciones que hacerle, señala la fracción a) del artículo 72 "lo publicará inmediatamente" y de acuerdo con la fracción b) del mismo artículo, se tendrá por aprobado por el Poder Ejecutivo sino lo devuelve a la Cámara de origen dentro del término de 10 días útiles, o de suspender sus labores el Poder Legislativo en ese lapso, en el primer día que esté reunido. Así, pues pueden darse dos posibilidades, que expresa o tácitamente el Poder Ejecutivo acepte el proyecto de ley o decreto del Poder Legislativo en cuyo caso tendrá la obligación de publicarlo o, si deshecha (veto) en todo o en parte el proyecto de ley o decreto, el Congreso tendrá que aprobarlo de nueva cuenta por votación favorable de dos terceras partes del número de votos, y de acuerdo con la fracción c) de la misma disposición, en este caso "el proyecto será ley o decreto y volverá al Poder Ejecutivo para su promulgación", que deberá ser siguiendo la fórmula que dispone el artículo 70 en su parte final: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta". Es decir, que de acuerdo con estos preceptos de la Constitución, el Presidente de la República, al aprobar un proyecto de ley o decreto o al ser superado su veto, debe proceder a su promulgación y publicación, siempre que la ley o el decreto sean formalmente perfectos.

La facultad del veto (56) que nos ocupa, asocia al Ejecutivo en la labor del Congreso (concurso o participación de los órganos, poderes que constituyen el Estado) haciéndolo participar en la generación de la Ley, además de constituir una defensa de dicho Poder frente al Congreso de la Unión.

El artículo 89 fracción I de nuestra Carta Magna señala como obligaciones y facultades del Presidente de la República, las de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Como es de notarse los artículos Constitucionales antes señalados hacen la mención de la PROMULGACION Y PUBLICACION confundiendo su significado y función.

En consecuencia es necesario para la mejor comprensión de la naturaleza y fines del Decreto (acto) promulgatorio, plasmar el pensamiento de algunos estudiosos del derecho y así poder llegar a una conclusión sobre el particular.

Pietro Virga al respecto comenta: "Respecto a la naturaleza jurídica de la promulgación se han emitido varias opiniones por la doctrina: a) Teoría de la comprobación, según la cual, el Presidente de la República se limitaría a atestiguar la existencia de la ley y el desarrollo normal del procedimiento seguido para su formación (sería algo así como el notario de la ley). Sin duda, el Presidente, con la certificación realiza un acto de comprobación, pero esta comprobación constituye el presupuesto y en manera alguna la esencia de la promulgación; b) Teoría legislativa, según la cual, el Presidente de la República participaría mediante la promulgación de la función legislativa, de tal manera que la promulgación constituiría un elemento necesario, no ya para la eficacia, sino el perfeccionamiento de la ley. Esta teoría ha sido desechada porque por algunos tratadistas por considerar que está en contradicción con el artículo 70 de la Constitución, según el cual, la función legislativa se ejerce, exclusivamente, por las dos cámaras; c) Teoría administrativa: según esta teoría, la esencia de la promulgación se encuentra en la cláusula ejecutiva misma que otorga a la ley "la fuerza de la autoridad y el vigor de la ejecutoriedad". Pero esta teoría ha sido así mismo desechada porque la obligación de los ciudadanos de cumplir la ley y de la autoridad de hacerla cumplir, no derivan del acto de promulgación sino del hecho de que la ley es la manifestación suprema del estado; d) Teoría de control constitucional, según la cual el Presidente de la República

ejerce con la promulgación un control Constitucional respecto al procedimiento seguido y de la legitimidad genérica del acto legislativo aprobado por las cámaras".
(57)

Para el mismo Virga el acto de promulgación se compone de cuatro partes: a) La certificación del procedimiento seguido diciendo: "las dos Cámaras del Parlamento han aprobado...; b) la intitulación: "El Presidente de la República promulga la ley siguiente...; c) La orden de publicación: "La presente ley, revestida con el sello estatal se publicará en la Gaceta Oficial...; d) La cláusula ejecutiva, análoga a la cláusula de expedición de los títulos de ejecución forzosa: "Obliga a todo aquel a quien corresponda observarla o hacerla observar".

Así también una mayoría de autores coinciden en señalar que mediante la promulgación la ley adquiere carácter ejecutivo; es decir, una orden del jefe del Estado, para que se cumpla y se haga cumplir.

El mismo Pietro Virga menciona (58): "Con la aprobación del contenido de la ley por las dos cámaras, la ley es perfecta, porque ahí concluye la etapa constitutiva del procedimiento; pero no es todavía ejecutoria; este

carácter lo adquiere mediante la promulgación acto que corresponde al Presidente de la República. Para los ciudadanos será obligatoria a partir de su publicación."

Paolo Biscaretti di Ruffia (59): " 139: Para que la ley, ya perfecta, devenga eficaz, esto es, obligatoria para todos, es necesario que se efectúen dos actos posteriores, que constituyen la fase integrativa de su eficacia: a) La promulgación, realizada por el Jefe del Estado y b) La publicación, efectuada por el Secretario de Gracia y Justicia o por el Guardasellos" "La distinción señalada, por lo demás, fue establecida claramente, por primera vez, en la Constitución Francesa de 1799, la cual, mientras atribuía al Poder Legislativo la sanción de la ley, confiaba la promulgación al Primer Cónsul y la publicación al Secretario de Gracia y Justicia. En el derecho inglés contemporáneo, por el contrario, estos tres actos se funden en uno sólo, ya que únicamente subsiste la aprobación real, formulada solemnemente mediante el enviado del rey al parlamento, ceremonia que crea la presunción legal de que todo el pueblo queda informado por ese conducto, pues, se dice, que los representantes del pueblo reciben al mensajero en el parlamento e informan a sus representados; las dos copias de la ley, enviadas al parlamento por el Departamento del Sello Real, hacen fe, una vez que el Secretario del parlamento las firma, les pone la fórmula del consentimiento real y les deposita en

el Record Office de la Torre de la Victoria". "La promulgación, según ya dijimos, debe realizarse por el Jefe del Estado; según el art. 73 de la Constitución, debe hacerse dentro de un mes, contado a partir de la fecha que le es sometida. El presidente tuvo oportunidad, durante el proceso legislativo, de valorar la legitimidad y la oportunidad de la ley. Es posible que el plazo de un mes se reduzca mediante resolución de las Cámaras, por motivos de urgencia, requiriéndose la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara. La promulgación consiste en un decreto presidencial, que contiene: a) Una certificación de la regularidad del procedimiento seguido, que se expresa actualmente en la fórmula siguiente: "La Cámara de Diputados y el Senado de la República han aprobado", b) La declaración de querer promulgar, expresada en la fórmula: "El Presidente de la República la siguiente ley...; c) La orden de publicación y la cláusula ejecutoria, que se expresa en la fórmula: "La presente ley, provista del sello estatal, se inscribirá en la recopilación oficial de las leyes y decretos de la República. Y será obligatoria para todos aquellos a quienes corresponda ejecutarla o hacerla ejecutar como ley del estado."

"Se ha discutido largamente en la doctrina respecto de la naturaleza de la promulgación: algunas sostienen que posee un carácter jurisdiccional; así, Anschutz revela el acuerdo de voluntad de las dos cámaras,

limitando la función del Jefe del Estado a la de una especie de notario, pero no se da cuenta que el acuerdo de voluntades constituye simplemente el presupuesto para la promulgación y, por otra parte, hay que hacer notar que la promulgación no tiene la naturaleza de cosa juzgada. Otras sostiene, Mashi, Criscuoli, Esposito y recientemente Bartholini, que tiene carácter legislativo; según esto, la declaración presidencial debe conceptuarse como una declaración externa de la ley, necesaria para su validez y no solamente para su eficacia; pero esta tesis, admisible dentro del Estatuto Albertino en razón de la íntima conexión que existía entre la sanción y la promulgación, que se manifestaban en un solo decreto real parece haber quedado definitivamente desechada en virtud de la redacción literal del artículo 70 de la Constitución, según el cual, la función legislativa se ejerce, exclusivamente, por las dos cámaras del Congreso. Otros finalmente, afirman que la promulgación tiene un carácter materialmente Ejecutivo, Mortati, Sandulli Tesauro, etc.; estos autores ponen de relieve que la promulgación, como primer acto de ejecución de la Ley, determina la obligatoriedad de todos los actos sucesivos, sea de las autoridades subalternas, como de los ciudadanos. Esta última tesis me parece la más correcta y, en consecuencia admisible la comprobación de la regularidad de los actos cuya existencia se afirma con la promulgación, bien entendido que no se trata de una comprobación de la actividad interna del Congreso; conviene agregar que no está claramente determinado si la promulgación se realiza

por el Jefe del Estado en su carácter del jefe del poder ejecutivo o de coordinador supremo y contralor de la actividad de los diversos órganos constitucionales; la promulgación sería el acto que hace posible, por su solemnidad, que la ley adquiera su eficacia natural". "En el lenguaje jurídico italiano se suele decir que en virtud de la promulgación, la ley deviene ejecutoria, en el sentido de que de dicho acto nace la obligación, para todos los funcionarios públicos, de cumplirla y de hacerla cumplir. Algún autor la ha asimilado a una especie de "publicación interna de la organización gubernamental".

Maurice Hauriou sostiene que "Todos los actos del Poder Ejecutivo son ejecutables por si mismos. A la inversa, la fuerza de ejecución no puede ser concedida a un acto jurídico de otro Poder más que por la intervención del Poder Ejecutivo. Por lo tanto, las leyes no llegan a ser ejecutables sino por la promulgación que de ellas hace el Jefe del Estado". (60)

De especial interés es la opinión de Scelle y Esmein, que a continuación transcribimos.

Georges Scelle (61): "EL CARACTER EJECUTORIO.-La promulgación: por de pronto la ley no es

ejecutoria sólo por que existe. -En la mayor parte de países donde existe un sistema de separación de poderes la ejecución de la ley está confiada al Gobierno o supervisada por él. El jefe del Estado es la autoridad encargada de la ejecución, de ahí el procedimiento llamado de la promulgación. Esta consiste en la orden dada del poder ejecutivo a todos sus agentes y funcionarios de proceder en adelante a aplicar la ley en sus actuaciones administrativas, así como en sus operaciones judiciales". "El procedimiento de promulgación no es siempre necesario para asegurar la eficacia jurídica de las normas legislativas pues no existen en los países con concentración de poderes, como Suiza. Tiene de todas formas su utilidad en cuanto que certifica la fecha de nacimiento de la ley y su perfección formal; el jefe del Estado no promulgará una ley inexistente por defecto de procedimiento, es decir, si todas las voluntades que deben concurrir para su nacimiento no han intervenido regularmente. Más si han intervenido, es una obligación proceder a la promulgación en los términos constitucionales previstos y que son actualmente muy breves. Su competencia está liada (comprometida) y su abstención voluntaria equivaldría a un golpe de Estado susceptible únicamente de una solución política".

A. Esmein (62) " La promulgación es el acto por el cual el jefe del Poder Ejecutivo declara ejecutoria

una ley correctamente votada por el cuerpo legislativo y da a los agentes de la autoridad pública la orden de cuidar su ejercicio y usar la coerción en caso necesario. La necesidad de la promulgación es una consecuencia lógica del principio de la división de Poderes. La ley es perfecta y definitiva cuando ha sido votada por el Poder Legislativo (suponemos, para mayor claridad, que no existe el veto o que fue superado) pero no es ejecutoria si no hasta que tiene lugar la promulgación. El derecho y el deber de velar por su ejecución pertenece al Poder Ejecutivo: en tanto éste no ha expedido la orden de proceder a la ejecución, ninguna autoridad pública podría iniciarla". "No hay que confundir la promulgación con otros actos del poder Ejecutivo, parecidos o que coinciden de hecho con ello, pero cuyo valor jurídico es muy distinto: La publicación y la sanción a la ley. La publicación es el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley, votada y promulgada es puesta en conocimiento de los ciudadanos; tiene por fin hacerla obligatoria para ellos; éstos quedan sometidos a ella a partir del momento en que terminan los plazos creadores de la presunción de que la ley es ya conocida. La Promulgación y la Publicación se confunden de hecho, pues lo que es la Publicación del acto mismo de la promulgación que la ley es hecha pública. La sanción, cuando existe, constituye una de las más fuertes prerrogativas del Poder Ejecutivo pues hace de él una rama del Poder Legislativo: en efecto, en este caso, la ley votada por el por el cuerpo legislativo no es perfecta, esto es, no adquiere la categoría de ley, sino en

tanto es aprobada por el titular del Poder Ejecutivo, quien puede rehusar su aprobación de manera absoluta e indefinida. Es el sistema adoptado en las Cartas francesas de 1814 y 1830 y en las Constituciones de 1852 y 1870". "Entre estos diversos actos hay uno que es absolutamente indispensable y que se encuentra en todos los regimenes Constitucionales: la publicación. Por el contrario la sanción es una prerrogativa exorbitante del Poder Ejecutivo. La promulgación, que es un acto distinto, según ya se dijo de la publicación y de la sanción, es según ya lo expresamos, una consecuencia correcta y lógica del principio de división de Poderes; pero no tiene gran importancia práctica pues no constituye una prerrogativa verdaderamente útil para el Poder Ejecutivo, a menos de que éste disfrute de cierto plazo para promulgar y para escoger el momento en que podrá en vigor la nueva ley. Estas ideas se reflejan en las Constituciones francesas".

Marcel Planiol (63), aún cuando confunde la publicación y la promulgación, al considerar que no hay distinción entre ellas, al decir: "Se entiende por promulgación al conjunto de medidas por las cuales una ley nueva es puesta en conocimiento público". "En Francia se admite que la ley no deviene ejecutoria hasta que ha sido publicada; es decir, hecha pública", más adelante expresa: "Así el decreto de promulgación tiene un triple objetivo: 1o. testificar la existencia y la regularidad de la ley;

2o. ordenar su publicación; 3o. contiene un mandamiento de ejecución dirigido a los agentes del poder".

Para Jorge Xifra Heras (64), señala: "A pesar de ser actos continuamente simultáneos, promulgación y publicación son conceptos distintos. La primera consiste en el acto solemne por el que el Jefe del Estado atestigua la existencia de la ley y ordena su cumplimiento. La promulgación implica una obligación por parte del órgano al que corresponde efectuarla. Es una consecuencia de la perfección de una ley que ha pasado ya las fases de aprobación y de control por ello, algunas legislaciones prevén que si el Jefe del Estado no promulga una ley perfecta, lo hará en su lugar otra autoridad (el Presidente de la Asamblea Nacional en la Constitución Francesa de 1946), mientras que en otras le imponen un plazo fijo para la promulgación (15 días en el texto francés de 1958), o apelan la ficción de la promulgación tácita ante el silencio del Jefe del Estado (Estados Unidos). "La promulgación se lleva a efecto normalmente por medio de un Decreto del Jefe del Estado que contiene: 1) el testimonio de la aprobación de la ley por parte de los órganos competentes (da fe de su existencia jurídica); 2) la manifestación de voluntad de promulgar; 3) la orden de la publicación de la ley; 4) la cláusula ejecutiva o de obligatoriedad erga omnes.

También tratadistas del siglo pasado y principios de éste se ocuparon del problema, como Laurent y Laband, aún cuando por lo que se refiere a este último, no puede sernos de gran utilidad pues, como dice Carré de Malberg (65): "La teoría de Laband no puede servirnos como punto de partida porque en esa época en el Imperio Alemán se otorgaba al Monarca la sanción de la ley, situación que no existe en nuestro Sistema". En cuanto a Laurent, habla de la Constitución Francesa del año VIII.

Paul Laband (66): "La ley es un mandamiento, que contiene una regla de derecho. En consecuencia, no es suficiente la simple formulación de una regla de derecho, sino que es necesario que sea declarada obligatoria. El acto de voluntad que se manifiesta en la ley es una orden, un mandamiento, que consiste en que la regla de derecho contenida en la ley debe de ser obedecida. Lex este quod populus jubet atque constituit. (Gayo.I.No.3). Por tanto, en toda ley deben distinguirse dos partes: la regla de derecho formulada en la ley y su revestimiento de fuerza jurídica obligatoria, o expresado en otras palabras: en toda ley se encuentra un contenido y una orden o mandamiento. El momento jurídico-estatal esencial de la legislación consiste, no en la creación de la regla, sino en su sanción, quiere decir, en el revestimiento de la regla con fuerza obligatoria. Esta afirmación no debe

entenderse en el sentido de que la creación o formulación del contenido de la ley no es función del estado o que es asunto de poca importancia, pues, sin duda, el descubrimiento del contenido que debe darse a la regla de derecho es un aspecto de la función legislativa; pero, la acción específica del poder del estado, el dominio o imperio, no se da en la simple formulación del contenido de la ley, sino en la sanción que la hace obligatoria".

F. Laurent (67): "De ahí una cierta vaguedad que confunde actos completamente distintos, la promulgación y la publicación. En el lenguaje vulgar, los dos términos son la misma cosa, y el Diccionario de la Academia establece en esa especie esta confusión de ideas. Así dice que promulgar quiere decir "publicar una ley con las formalidades requeridas para volverla ejecutoria". Si la promulgación fuese la publicación, la ley será más que ejecutoria, será obligatoria". El término ejecutoria presenta aún otro sentido (significado), es que la ley promulgada tiene todos los caracteres requeridos para poder ser ejecutada".

Para León Duguit la promulgación, "es el acto por el cual el Presidente de la República afirma por la fórmula consagrada, que la ley ha sido reglamentariamente votada por la Cámaras y ordena que sea

aplicada por las autoridades administrativas y judiciales, imponiéndose a todos su observancia.", es decir, la promulgación revela la voluntad del legislador y, por ende le da a dicha voluntad su fuerza ejecutoria, así también señala que "En tanto no hay promulgación no hay, propiamente hablando, ley. La promulgación es indispensable para la perfección de la ley, porque una ley no promulgada, aunque votada por las dos Cámaras no está sujeta a la aplicación de los Tribunales ni se impone al respeto de los ciudadanos". (68)

También se han ocupado de la naturaleza de la promulgación diversos autores mexicanos.

Eduardo Ruíz, comentando la fracción I del artículo 85 de nuestra Constitución de 1857 que decía: "I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". dice: "El deber del gobierno consiste, pues, en poner en aptitud de ese conocimiento a todos los ciudadanos, lo que cumple publicando la ley". "Pero no basta que una ley se publique: es preciso que los ciudadanos tengan la conciencia de que es auténtica y que dimana del Poder Legislativa". "Algunos confunden la promulgación de la ley con su publicación. Nuestra ley Suprema no incide en ese error. Encarga al Presidente de

los Estados Unidos Mexicanos que promulgue y ejecute de las leyes federales en la ancha esfera de su acción ejecutiva, en lo que está incluida también la publicación". "Si la promulgación y la publicación fuesen una misma cosa se podría decir que los gobernadores de los Estados a quienes el artículo 114 impone el deber de publicar las leyes, podrían considerarse en parte como Ejecutivos federales, lo que sería absurdo". Es necesario evitar, dice Laurent, cuando se habla de promulgación, el empleo de la palabra publicar. Este término es técnico para designar la publicación". La Constitución belga, lo mismo que la ley de 1845, distingue la publicación de la promulgación. La confusión en el lenguaje conduce a la confusión en las ideas. (69)

Tena Ramírez , dice al respecto: "Promulgar (pro vulgare) significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En este sentido, la promulgación se confunde con la publicación; algunas leyes constitucionales extranjeras así lo han entendido, como la Ley francesa del 14 brumario del año II, que decía : "La promulgación de la ley se hará por la publicación." Sin embargo, es posible doctrinariamente distinguir un acto del otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y la regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable,

adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del ejecutivo." "...la práctica constante que se ha impuesto entre nosotros consiste en que la promulgación se haga mediante un decreto expedido por el Presidente de la República, en el que éste hace saber a todos los habitantes que el Congreso de la Unión ha expedido la ley de que se trate, la cual ordena el Presidente que se imprima, se publique y se le dé el debido cumplimiento. La promulgación reúne, pues, entre nosotros las características de ser un acto por el que el ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y la regularidad de la ley (de otro modo no la promulgaría) y ordena expresamente que la ley se publique y sea cumplida".

Refiriéndose a la fracción I del artículo 89 de la vigente Constitución de 1917, Tena Ramírez considera que: "El acto legislativo concluye en el punto en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el ejecutivo, bien sea por haber transcurrido el término Constitucional sin que éste hubiese formulado objeciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legislativo es definitivo y perfecto, más que sea obligatorio es menester que se inicie, mediante la promulgación, la actividad del Poder Ejecutivo". "No obstante, la ley promulgada no es

obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto, sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla. La publicación, es, pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos". "La promulgación es una consecuencia de la división de poderes, pues mientras al Poder Legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al ejecutivo le toca llevar a la práctica, ejecutar, la voluntad del legislador; en el proceso de ejecución el acto inicial consiste en dar fe de la voluntad del legislador y en ordenar que se cumpla y se notifique. Por la división de poderes, el legislativo no puede llevar a cabo estos actos, que son de naturaleza ejecutiva; al votar la ley, las Cámaras obligan al ejecutivo a que la promulgue, pero no pueden promulgarla ellas mismas, por no ser la promulgación acto legislativo".

(70)

A la vez hay algunos tratadistas que consideran que la naturaleza y objeto del decreto promulgatorio son distintos. Se trata de una actividad formal y materialmente administrativa, por medio de la cual el Poder Ejecutivo crea una situación jurídica concreta que

consiste en comprobar la existencia y el contenido de una misma ley emanada del Congreso, cerciorándose de que en su elaboración se realizaron todas las formalidades y acatando todos los requisitos que nuestra Carta Magna impone al Poder encargado de producir las leyes. Es un verdadero acto certificadorio de la autenticidad del mandato legislativo de tal suerte que ninguna autoridad o persona física o moral pueda negar u objetar su existencia o regularidad formal, cuando le sea aplicada.

Una vez entendida la distinción entre publicación y promulgación en los términos de las ideas transcritas de varios autores, podemos con auxilio de esas mismas ideas, precisar la naturaleza de la promulgación, que por lo que al presente trabajo corresponde, se referirá principalmente a determinar si el Presidente de la República al promulgar una ley del Poder Legislativo por medio de un decreto, realiza un acto que debe ser refrendados según lo previsto en el artículo 92 Constitucional.

Es claro, que la publicación de la ley, no requiere el refrendo de ninguno de los Secretarios de Estado, excepto el de Gobernación de quien depende en forma directa la publicación oficial del Gobierno Mexicano, denominada Diario Oficial de la Federación; por ser el acto

del Poder Ejecutivo por el cual la ley vota y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes. En cambio, como entre uno de los fines y objetos de la promulgación está la orden de imperio por medio de la cual, el Jefe del Ejecutivo ordena y manda a sus agentes que la cumplan y la hagan cumplir, es decir, la ley se hace ejecutable, es necesario que el contenido de la propia Ley requiere del conocimiento íntegro de la misma por parte del Secretario o Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos de la materia que contiene o a que se refiere la ley, pues de otra manera no podrían cumplir con lo que desconocen, o aquello a lo que no sea han obligado.

El Presidente de la República al aprobar un proyecto de ley, o al ser superado el veto, tiene la obligación de realizar su promulgación, mediante la cual, de acuerdo con los elementos del Decreto Promulgatorio que coinciden en otorgarle la mayoría de los tratadistas citados, una vez asegurado de que la ley o decreto ha seguido el procedimiento legal debido, o sea, que formalmente se trata de una ley o decreto perfecto, ordena su publicación y su ejecución. Por lo que los elementos que contiene el decreto promulgatorio, son: a) el testimonio de la aprobación de la ley por parte de los órganos competentes, es decir, de ser formalmente perfecta; b) la manifestación de la voluntad de promulgar, o sea de que sea promulga la ley; c) ordenar su publicación y; d) la

cláusula de ejecutoriedad de la ley o decreto, o sea la orden de cumplirla y hacerla cumplir, por tratarse de una ley que llena los requisitos formales que deben concurrir para su legal creación.

**3.- CRITERIO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION
RESPECTO A LA ADICION DEL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 13
DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.**

El Legislador Federal primero y la Suprema Corte de Justicia después, han reformado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 92, en el cual se prevé la figura del refrendo secretarial. Esto ha sido a través de la adición de un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el primer caso y por dos Jurisprudencias, en el segundo

Dispone el artículo 92 de la Constitución Federal:

Artículo 92: "Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Frente a ese texto, el segundo párrafo adicionado al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone lo siguiente:

Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación" ..

Como se aprecia este segundo párrafo esta reformando lo dispuesto por el artículo 92 Constitucional.

Vienen a legitimar a ese párrafo y a ponerlo a salvo del Juicio de Amparo, dos posteriores jurisprudencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, en el año de 1988, las cuales pretenden interpretar los artículo 92 y 13 de la Ley Orgánica en cita; y que respectivamente, rezan:

Jurisprudencia número 3.

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS CORRESPONDE UNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACION EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION.- En materia de refrendo de los decretos del Ejecutivo Federal, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido las tesis jurisprudenciales ciento uno y ciento dos, visibles en las páginas ciento noventa y seis y ciento noventa y siete, primera parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco - cuyos rubros son los siguientes: "REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADOS RESPECTIVOS" y "REFRENDO DE UNA LEY, CONSTITUCIONALIDAD DEL ". Ahora bien, el análisis

sistemático de los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución General de la República, conduce a interrumpir las invocadas tesis jurisprudenciales en mérito de las consideraciones que en seguida se exponen. El primero de los preceptos mencionados establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes": "I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A su vez, el artículo 92 dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmadas por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". De conformidad con el primero de los numerables reseñados el Presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expedita el Congreso de la Unión, función ésta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, a saber, la emisión de un decreto mediante el cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal dispone la publicación de las leyes o decretos de referencia constituyen actos de los comprendidos en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente ...", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas a cerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del Presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecidos deben de estar firmados o refrendados por el secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda. Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del Presidente de la República, que el Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce y la segunda ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida u observada. Por consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del Presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, más no por la materia de la ley o decreto oportunamente por el congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del ejecutivo federal y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que deba exigirse, además, la firma del secretario o secretarios de Estado a quien

corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o se publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular o del órgano ejecutivo sino del órgano legislativo, lo cual, evidentemente rebasa la disposición del artículo 92 constitucional pues dicho disposición instituye el refrendo sólo para los actos del Presidente de la República ahí detallados. Lo hasta aquí expuesto llega a concluir que es inexacto que el artículo 92 constitucional exija, como se sustenta en las jurisprudencias transcritas, que el decreto promulgatorio de una ley debe refrendarse por parte de los secretarios de estado cuyos ramos sean afectados por la misma ley, pues la interpretación no tiene fundamento en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la Ley Suprema"

Amparo en revisión 2066/84.- Broadcasting Baja California, S.A. (XERCN) Tijuana Baja California y otras.-29 de abril de 1986. Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellano Tena, Azuela Gúitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutierrez de Velasco, González Martínez, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente Del Río Rodríguez.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez y el engrose estuvo a cargo del señor ministro Schmill Ordoñez.- Secretario: Rubén Pedrero Rodríguez.

Amparo en revisión 8150/84.- Televisión González Camarena, S.A. y Coags.-14 de octubre de 1986.- Unanimidad de 17 votos de los señores ministros.-De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellano Tena, Azuela Gúitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutierrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente Del Río Rodríguez.-Ponente: Fernando Castellanos Tena.- Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Amparo en revisión 2656/86.-Eduardo Ordóñez Bromautz Y Coags. 26 de mayo de 1987.-Unanimidad de 20 votos de los señores ministros De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellano Tena, Azuela Gúitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutierrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente Del Río Rodríguez.-Ponente: Felipe López Contreras.- Secretario: Diego Isaac Segovia Arzozola.

Amparo en revisión 5069/86.-Luis Silverio Garza Salinas.- 22 de septiembre de 1987.-Mayoría de 15 votos de los señores ministros de De Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Gúitrón, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutierrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Schmill

Ordóñez, y Presidente en funciones Cuevas Mantecón en contra del voto de los señores ministros Díaz Infante y Adato Green.- ponente Santiago Rodríguez Roldán.- Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Amparo en revisión 482/84.-Radiodifusora XERY de Arcella, Guerrero y otro.-23 de febrero de 1988.- Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: De Silva, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Gúltrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagorhoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez.- Ponente: Raúl Cuevas Mantecón,- Secretario: Rosa María Temblador Vidrio.

Texto de la tesis aprobada por el Tribunal en Pleno el veintitrés de junio de mil novecientos ochenta y ocho. Unanimidad de veintidós votos de los señores ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Felipe López Contreras, Raúl Cuevas Mantecón, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Gúltrón, Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Fernández Doblado, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Manuel Gutiérrez de Velasco, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagorhoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Angel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez.

Jurisprudencia número 4.

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL NO VIOLA EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.- El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es contrario al 92 de nuestra Carta Magna cuando señala que los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión sólo requieren el refrendo del secretario de Gobernación para su validez, pues la materia de dichos decretos está constituida únicamente por la orden del presidente de la República para que se publique o se dé a conocer la ley o el decreto del órgano legislativo Federal para su debida observancia, mas no por la materia misma de la ley o decreto oportunamente aprobado por el Congreso de la Unión; luego es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional, mediante el cumplimiento del imperativo formal establecido en nuestra Ley Suprema, la firma del secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo

Federal y, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es incongruente con el 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 5087/86.- Luis Garza.- 16 de febrero de 1988.- Unanimidad de 21 votos de los señores ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Gúitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez.- Ponente: Ernesto Díaz Infante.- Secretario: Antonio García Guillón.

Amparo en revisión 7465/87.- Humberto Garza Garza.- 23 de febrero de 1988.- Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Gúitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez.- Ponente: Ulises Schmill Ordóñez.- Secretario: Víctor Ernesto Maldonado Lara.

Amparo en revisión 4758/86.- Jorge L. Garza Herrera.- 22 de marzo de 1988.- Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Gúitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez.- Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.- Secretario: Roberto Caletti Treviño.

Amparo en revisión 5056/86.- Federico Reyes García.- 24 de marzo de 1988.- Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Gúitrón, Castañón León, Fernández Doblado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez, y Presidente del Río Rodríguez.- Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez.- Secretario: Roberto Caletti Treviño.

Amparo en revisión 8018/86.- Federico Reyes García.- 24 de marzo de 1988.- Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: De Silva Nava, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Gúitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón de Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez.- Ponente: Francisco

Pavón Vasconcelos.- Secretario.- José Luis Rodríguez Santillán.

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el diez de mayo de mil novecientos ochenta y ocho. Unanimidad de veinte votos de los señores ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Felipe López Contreras, Raúl Cuevas Mantecón, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Güitrón, Né Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Fernández Doblado, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Manuel Gutiérrez de Velasco, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Angel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez y Juan Díaz Romero.

Visible en el Informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su presidente al terminar el año de 1988. Primera Parte, Pleno. Volumen II. Páginas 802-35 a 802-431.

Es importante transcribir la Jurisprudencia que fué interrumpida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa al refrendo:

101

REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS.- El refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos no sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal; pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un Decreto por parte de un Secretario de Estado cuando en el mismo se toque, solo de manera incidental o accesoria alguna materia.

Sexta Epoca, Primera Parte:

Vol. XI, Página 34.- A.R. 4320/50.- Enrique Palazuelos. B.- Unanimidad de 17 votos.

Vol. XI, Página 34.- A.R. 9039/51.- Diego Alonso Hinojosa.- Unanimidad de 17 votos.

Vol. XI, Página 34.- A.R. 1860/51.- Diego Alonso Hinojosa.- Unanimidad de 17 votos.

Vol. XI, Página 34.- A.R. 4509/51.- Diego Alonso Hinojosa.- Unanimidad de 17 votos.

Vol. CVII, Página 53.- A.R. 9121/50.- Alberto P Rojas Jr.- Unanimidad de 17 votos.

Visible en Jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, formada por la Tesis de Ejecutorias de 1917 a 1985. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Primera Parte. Pleno. Página 196.

De lo anterior se desprende que las jurisprudencias (3 y 4) excluyen con su interpretación a los Decretos Promulgatorios de la leyes y decretos del Congreso de la Unión del necesario refrendo secretarial.

Es importante recordar, que lo que se refrenda es el Decreto Promulgatorio de la Ley y no ésta en sí.

Si se examina el contenido de la Iniciativa que propuso la adición del segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y las Tesis de Jurisprudencias, se comprobará que éstas resumieron el texto de aquella. Pudiese de tal modo hacer

las misma observaciones que se hicieron de la Iniciativa a las Jurisprudencias.

Desde luego no estamos de acuerdo con ese ajurídico argumento que contraría no solo el sentido gramatical del artículo 92 Constitucional, sino que ignora y contraviene la doctrina constitucional mexicana en lo que toca al refrendo como lo hemos sostenido anteriormente. El argumento es ajurídico e inconstitucional, por cuanto confunde lamentablemente PROMULGACION CON PUBLICACION, pues ya se ha afirmado precedentemente que la promulgación es el acto en virtud del cual el Jefe del Ejecutivo autentica la existencia y regularidad de la ley, y detallando más esta definición, agregaremos que es el acto por virtud del cual el Presidente de la República examina el proyecto de la ley aprobado por el Congreso de la Unión con el fin de analizar si en el procedimiento desarrollado por el Congreso de la Unión, se observaron los trámites; y finalmente pondera la conveniencia y oportunidad de ese proyecto de ley. Así el Ejecutivo emite el Decreto de Promulgación.

En cambio, la Publicación de la ley Promulgada es el acto del Poder Ejecutivo por virtud del cual manda llevar el conocimiento de los habitantes del Territorio Nacional el contenido de la Ley, y que establece para lo futuro, la presunción de que la ley es conocida por

todos. Sin embargo, la ejecutoria interruptora de la Jurisprudencia de que nos venimos ocupando como ya dijimos, confunde promulgación con publicación, siendo que la promulgación tiene un fundamento constitucional, la fracción I del artículo 89 de nuestra Carta Magna; en cambio, la publicación no tiene un sustento o soporte constitucional, pues su fundamento lo encontramos en el Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común, y para toda la República en Materia Federal, pues en sus artículos 3o. y 4o. dispone que la publicación de las leyes se hará en el Diario Oficial de la Federación, y surtirá sus efectos en los plazos que dichos numerales precisan.

Por tanto, debe desecharse el insubstancial y ajurídico argumento consistente, en confundir lamentablemente los conceptos jurídicos promulgación con publicación, cuyo significado y objeto, son diversos.

Ahora bien, el Honorable Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, sostiene, que el Decreto Promulgatorio de una Ley del Congreso de la Unión, implica únicamente la orden de publicar la ley y por tanto, sólo requiere del refrendo del Secretario de Gobernación, (quien es el encargado de publicar las leyes).

Para ello, argumenta que la Ley se expide por el Congreso de la Unión, y que en dicho proceso, los Secretarios de Estado no tienen una vinculación directa con el contenido de la ley; pues el artículo 92 de la Constitución, al hablar del refrendo, se refiere a los reglamentos, decretos y órdenes que emanen del Presidente de la República, y las leyes no son actos propios del Ejecutivo Federal.

A continuación pasaremos a desvirtuar este insubstancial argumento.

El artículo 92 de nuestra Carta Magna engloba y comprende por lo que se refiere al Presidente, los reglamentos, decretos y acuerdos firmados por él, y que deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, gramaticalmente no podemos excluir del numeral en comento los Decretos Promulgatorios de Leyes, toda vez, que el artículo 70 de la propia Constitución establece: Que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de Ley o Decreto. Las Leyes o Decretos se comunicarán al ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un Secretario de cada una de ellas, se promulgarán en esta forma: "EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DECRETA:". Siendo un Decreto el que emite el Presidente de

la República al publicar la Ley del Congreso, ES INELUDIBLE A LA LUZ DEL ARTICULO 92, QUE EL MISMO DEBE ESTAR REFRENDADO POR EL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA; pues donde la ley no distingue, el intérprete no puede distinguir, de acuerdo con la interpretación gramatical.

Pero, si de la interpretación gramatical, nos adentramos en la hermeneútica jurídica, el resultado nos evidencia la pobreza del argumento de la Ejecutoria interruptora de la Jurisprudencia anterior, y nos conduce a ver con claridad la falta de la técnica constitucional con que se llevó a cabo la interrupción que se viene comentando.

En efecto, el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia al resolver el amparo en revisión que hizo desaparecer la obligatoriedad de la anterior jurisprudencia, solo se ocupó de la facultad que la fracción I del artículo 89 de la Constitución, otorga al Presidente de la República, en la parte relativa a promulgación; Y DESDEÑO POR QUIEN SABE QUE RAZONES, OCUPARSE DE SU FACULTAD COMPLEMENTARIA, CONSISTENTE EN "EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNION", FACULTAD DE TRASCENDENCIA IGUAL O MAYOR QUE LA DE PROMULGAR LAS LEYES. Debemos entender que el concepto de ejecución de

una ley consiste en la realización de todos y cada uno de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso; estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, y se desarrollan a través de las oficinas dependientes del Ejecutivo en su más alta jerarquía y del Secretario de Estado y del Despacho, en la materia a que corresponda la ley, en su más mediata jerarquía. De ahí que el Secretario de estado constituya el auxiliar más inmediato del Presidente de la República, el cual, tiene carácter, un órgano administrativo. De donde debe concluirse que la obligación para el Ejecutivo, de ejecutar una ley, en los casos concretos se lleva a cabo ya decíamos por el auxiliar más inmediato del Presidente de la República, o sean, el Secretario de Estado y del Despacho de la materia a que la ley corresponda, POR ELLO, LA NECESIDAD DEL REFRENDO COMO LO ESTABLECE EL ARTICULO 92 DE LA PROPIA CONSTITUCION, DEL SECRETARIO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA; no sólo, sino que este conocimiento del secretario respectivo se hace necesario si se toma en cuenta que el artículo 93 de nuestra Ley Suprema impone a los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, la obligación de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos y, además, de concurrir a cualquiera de las Cámaras, cuando el Secretario de Estado sea citado por alguna de ellas, para informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo o actividad.

Esa necesidad del refrendo aparece claramente establecida en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que establece en forma clara y precisa que:

"Artículo 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República."

Por se ha afirmado, que el proyecto de ley o decreto recibido del Congreso de la Unión, por el Ejecutivo, debe ser turnado al Secretario de Estado y del Despacho a quien corresponda la competencia, por razón de la materia, y si esta nada tiene que enmendar u objetar, formulará el proyecto de Decreto de Promulgación que somete a la firma del Presidente de la República. Y es que se quiere desconocer en el carácter de legislador del Poder Ejecutivo quien, en la fase de formación de la ley, tiene la facultad de iniciativa, que en nuestro medio, presenta el cien por ciento de las iniciativas de leyes; tiene el derecho de veto, y culmina la formación de la ley con la promulgación por parte del ejecutivo.

Es de la esencia de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su subordinación con

respecto al contenido de los preceptos de la Constitución; esa subordinación obedece a que la Ley Orgánica tiene por objeto y fin único, señalar y delimitar la estructura del órgano u órganos de Poder, así como establecer el funcionamiento de los mismos. Consecuentemente, lo que no puede establecer la Ley Orgánica es contrariar, alterar o restringir el alcance del precepto constitucional que faculta al Congreso para expedir dicha Ley Orgánica sino que debe respetarlos en su letra y en su espíritu, por cuanto la validez de la Ley Orgánica debe estimarse en el tamiz de su conformidad con la ley primaria, o sea la Constitución.

Ahora bien, es incontrastable que la adición del segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal **ALTERA, MODIFICA Y RESTRINGE EL CONTENIDO DEL ARTICULO 92 DE LA CONSTITUCION**, pues en tanto que este último, no **HACE** excepción ni restricción a la obligación de refrendar por los Secretarios de estado o Jefes de Departamentos Administrativos, todos los reglamentos, decretos ,acuerdos, y órdenes del Presidente a que el asunto, corresponda, y sin este requisitos no serán obedecidos, el flamante segundo párrafo del artículo 13 de la Ley que nos ocupa, como dijimos, **ALTERA, MODIFICA Y RESTRINGE** el contenido del precepto constitucional que debió haber respetado en su integridad. En efecto, por medio de la adición, se hace la excepción, que no señala el

numeral constitucional, en el sentido de que; "Tratándose de los decretos promulgatorios de la leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la secretaría de Gobernación"; por tanto, es evidente que ese segundo párrafo, como repetimos, restringe, altera, modifica y distingue en donde la constitución no hace distingo en modo alguno y **POR TANTO ESTIMAMOS QUE, POR VIRTUD DE LA ADICION, RESULTA QUE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, ES INCONSTITUCIONAL.**

CONCLUSIONES

PRIMERA.- En el lenguaje usual, Refrendo es un vocablo con un campo de acción limitado y que principalmente, se utiliza para significar un acto reiterado o vuelto a cumplir, o como un concepto de adhesión externa y manifiesta, es decir, representa una vía equivalente a un sistema de revisión. En el lenguaje técnico jurídico, en términos generales, se entiende como la certificación de la autenticidad de un acto, que se expresa por medio de la firma que lo autoriza, legalizándolo; es el medio material que se utiliza para expresar la legalidad de un documento.

SEGUNDA.- El Refrendo no es una institución semejante en todos los regímenes, puesto que las funciones que desarrolla varían según el sistema o forma de gobierno, pues a pesar de la universalidad de su uso y de la igualdad que reviste, no en todos los casos está integrado por los mismos elementos.

TERCERA.- La institución del refrendo ministerial nace al no aceptarse el ejercicio irresponsable del poder y frente a la inviolabilidad del Monarca, se

exige la autorización de sus Ministros en sus actos, los que se hacen responsables, por su refrendo, de los actos de aquél.

CUARTA.- La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 en nuestra organización política permite la inclusión del refrendo en nuestras primeras constituciones, que reproducen prácticamente el precepto de aquella, así como la responsabilidad que producía para el Secretario., Pero tanto en la Constitución de 1824, 1857, como en la 1917, sólo se establece el refrendo para que los actos del Presidente de la República sean cumplidos, pero no así la finalidad del mismo.

QUINTA.- El sistema parlamentario moderno, está constituido tanto por el Gobierno como por las Cámaras (Asamblea). El Gobierno tiene a su cargo la dirección, la administración y la responsabilidad del poder ejecutivo, y participa, en cierto modo, de la actividad legislativa. La Asamblea es el cuerpo legislativo propiamente dicho, formada por un conjunto de representantes -excluidos los miembros del Gobierno- que actúan como vigilantes de la función ejecutiva y como co-legisladores.

SEXTA.- Tres consecuencias capitales produce el advenimiento del parlamentarismo moderno, a conocer: a).- La unificación del ejecutivo y el legislativo; b).- La división del ejecutivo en dos partes: el Jefe del Estado, monarca o presidente; y el Jefe del Gobierno, primer ministro o canciller; y c).- La responsabilidad política del Gobierno frente a la Asamblea. Así la carga de las responsabilidades del poder ejecutivo se trasladan al cuerpo de ministros, los cuales dejan de ser "servidores de la Corona" para convertirse en agentes de un Gobierno que actúa colegiadamente y que responde frente a una Asamblea de representantes. El Ministro no puede ser separado de su cargo si se rehusa prestar su refrendo.

SEPTIMA.- Las principales funciones o finalidades que se le atribuyen al refrendo, son: a) certificar la autenticidad de la firma del Jefe del Estado; b) limitar la actuación del Jefe del Estado y, c) responsabilizar al refrendatario por el acto refrendado.

OCTAVA.- No existe precepto en nuestra Constitución respecto de las finalidades del refrendo. De las tres señalas en el numeral anterior, la primera, relativa a la certificación de la autenticidad de la firma del Jefe del Estado, no hay disposición que se oponga al respecto, (salvo durante la vigencia de los Reglamentos de

1936 y 1940 del artículo 24 de la Leyes de Secretarías y Departamentos donde se ordenaba que la firma del Secretario fuera anterior a la del Presidente); en cuanto a la segunda, referente a la limitación de actuaciones del Jefe de Estado, dicha finalidad se encuentra subordinada a la facultad de libre nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado por el Presidente.

NOVENA.- Se considera que el refrendo funciona para individualizar la responsabilidad de los que intervienen en el acto; en primer lugar, formalizando la responsabilidad del Secretario ante el Presidente; y en segundo lugar estableciendo la responsabilidad penal que para el propio Secretario corresponda, para el caso de que si refrendo un acto investido de ilicitud, pues la mera ilegalidad, si no entraña un delito el acto refrendado, puede ser combatida por medio del Juicio de Amparo.

DECIMA.- Los elementos que contiene el Decreto Promulgatorio, son: a) el testimonio de la aprobación de la ley por parte de los órganos competentes, es decir, de ser formalmente perfecta; b) la manifestación de la voluntad de promulgar, o sea de que se promulge la ley; c) ordenar su publicación y; d) la cláusula de ejecutoriedad de la ley o decreto, o sea la orden de cumplirla y hacerla cumplir, por tratarse de una ley que

llena los requisitos formales que deben concurrir para su legal creación.; por ser el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley vota y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes.

DECIMO PRIMERO.- La publicación, es el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.

DECIMA SEGUNDA.- Tanto el Poder Legislativo como la Suprema Corte de Justicia de la Nación confunden los términos Promulgación y Publicación.

DECIMA TERCERA.- La adición del segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal **ALTERA, MODIFICA, Y RESTRINGE EL CONTENIDO DEL ARTICULO 92 DE LA CONSTITUCION,** pues en tanto que este último, no HACE excepción ni restricción a la obligación de refrendar por los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos, todos los reglamentos, decretos ,acuerdos, y órdenes del Presidente a que el asunto, corresponda,

segundo párrafo del artículo 13 de la Ley al establecer que el refrendo solo compete al Secretario de Gobernación, ALTERA, MODIFICA Y RESTRINGE el contenido del precepto constitucional, y POR TANTO SE ESTIMA QUE, POR VIRTUD DE LA ADICION, DICHO DISPOSITIVO, ES INCONSTITUCIONAL.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

- 1.- ANTONI NEBRISSENSIS, V.CL.-DICTIONARIUM REDIVIVUM. MATRITI. M.DCC.LIV. Refero, ers, erre, retuli, relatum: Traher otra vez. VICENTE BLANCO GARCIA, en su Diccionario Latino-Español, le da a este mismo verbo el significado de "llevar".
- 2.- Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana. DR. PEDRO FELIPE NONLAU. Librería El Ateneo. Buenos Aires, 1941: "Refrendar. Procedente del Latin. referendus, de referre (re y ferre, llevar), restablecer, hacer revivir, anunciar oficialmente: refrendar es etimológicamente volver a llevar, dar nueva o mayor fuerza a un documento".
- 3.- Enciclopedia Universal Ilustrada. Europea-Americana Tomo L. Página 73. Editorial Espasa-Calpe. Madrid. España.
- 4.- Diccionario de Derecho Usual. GUILLERMO CABANELLAS, Argentina 1959 Tomo III. Para el Diccionario de la Lengua refrendar es: "Autorizar un despacho u otro documento por medio de la persona hábil para ello".
- 5.- Ensayo en un Diccionario Español de Sinónimos y Antónimos. Por FEDERICO CARLOS SAINZ DE ROBLES. Editorial Aguilar. Madrid. España. Página 936.
- 6.- Gran Diccionario de Sinónimos, Voces Afines e Incorrecciones. Por FERNANDO CORRIPIO Editorial: Bruguera Mexicana de Ediciones, S.A. México. Página 926.
- 7.- "Adhesión: Consentimiento, colaboración que se presta a un acto realizado por un tercero". GUILLERMO CABANELLAS, opus cit Tomo I.
- 8.- PALLARES EDUARDO. "Diccionario de Derecho Procesal Civil." Segunda. Edición. Editorial Porrúa. México, 1956.
- 9.- PALLARES EDUARDO. Ob. cit.
- 10.- CACERES ROSA GONZALO. "El Refrendo Ministerial." Introducción. Página V. Madrid. 1934. Citado por Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano". Décimo Sexta Edición. Página 251 y siguientes, Editorial Porrúa, S.A. México, 1978.
- 11.- CACERES ROSA GONZALO. "El Refrendo Ministerial." Introducción. Página V. Madrid. 1934.
- 12.- CACERES ROSA GONZALO. Ob. cit., pág 31.

- 13.- CACERES ROSA GONZALO. "El Refrendo Ministerial". Página 6 y siguientes. Madrid. 1934. Este autor dice que esto era mandado por el Emperador Justiniano.
- 14.- Documentos por medio de los cuales el Emperador fallaba un asunto, por conducto del Judex Delegatus, que en este caso era el Cuestor.
- 15.- Posiblemente existió esta obligación para los Cuestores anteriormente, en los asuntos que tenían que conocer, pero como es bajo el Imperio cuando intervienen en la confección de los rescriptos, y como no hemos podido encontrar datos que afirmen la existencia de este requisito antes, sólo podemos decir que es bajo el Imperio cuando existe esta formalidad.
- 16.- Tercera Partida, Título XX Ley I. Los Códigos Españoles.- Tomo Tercero Código de las Siete Partidas.- Madrid, 1848.
- 17.- CARLOS GARCIA OVIEDO. "Derecho Administrativo". Tomo II. Madrid. 1957. página 172.
- 18.- RAYMOND G. GETTEL. "Historia de las Ideas Políticas". Tomo I. página 321. México. 1951.
- 19.-CACERES ROSA GONZALO. Ob. cit., página 18.
- 20.- DR. ANTONIO MARTINEZ BAEZ. "El Ejecutivo y su Gabinete". Revista de la Facultad de Derecho, Tomo II Núm. 6, abril- junio. página 60. México, 1952.
- 21.- MAURICE HAURIUO. "Principios de Derecho Público y Constitucional". Madrid. 1927. página 449.
- 22.- Discurso preliminar del 24 de diciembre de 1811, páginas 52 y 53. En igual sentido el artículo 168 de esta Constitución.
- 23.- TENA RAMIREZ FELIPE. "Leyes Fundamentales de México 1808-1957", página 57. Editorial Porrúa, S.A. México, 1957.
- 24.- TENA RAMIREZ FELIPE. Ob. cit.
- 25.- Citado por MARTINEZ BAEZ ANTONIO. Ob. cit., página 61.
- 26.- MARTINEZ BAEZ ANTONIO. Ob. cit., página 55.
- 27.- Con anterioridad, las propias Constituciones solían consagrar la existencia de Secretarías, fijándolas con su número y denominación.

28.- DOUGLAS V. VERNEY. "Análisis de los Sistemas Políticos." Versión castellana de Mariano Berbejo Rivera. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1961, página 44.

29.- DOUGLAS V. VERNEY. Ob. cit., página 28.

30.- GARCIA PELAYO MANUEL. "Derecho Constitucional Comparado", 7a. Edición, Talleres Gráficos De Huecolor, Madrid 1964, página 301.

31.- Dice GARCIA PELAYO MANUEL. Ob. cit., página 305. "Es necesario aclarar que afirmar que el Gobierno es responsable ante el Parlamento no es una formulación precisa y distinta, pues ante quien es responsable es concretamente ante la Cámara de los Comunes, ya que la negación de confianza, el voto de censura, etc., de los Lores no obligan a dimisión."

32.- Para mayor comprensión de la historia constitucional del Parlamentarismo consultar la obra de: Douglas V. Verney. "Análisis de los Sistemas Políticos." Versión castellana de Mariano Berbejo Rivera. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1961, página 28.

33.- A. V. DICEY. "Introduction to the study of the law of Constitution" 3a. Edición, página 24.

34.- A. V. DICEY. Ob. cit., página 25.

35.- En Francia, el sistema inglés adaptado de una o de otra manera, ha sido siempre admitido desde 1791.

36.- CACERES ROSA GONZALO. Ob. cit., página V.

37.- CACERES ROSA GONZALO. Ob. cit., páginas 31 y 32.

38.- Documentos citados durante la celebración de la Mesa Redonda determinada "El Referendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo" el 6 de febrero de 1986, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas.

39.- Idem. anterior.

40.- Idem. anterior.

41.- FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 18a. Edición. México, 1978, página 178.

42.- SERRA ROJAS ANDRES. "Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación, y Jurisprudencia". Editorial Porrúa, S.A., 8a. Edición. México, 1977, Tomo I, página 517.

- 43.- CARPIZO JORGE. "Derecho Constitucional", colección Introducción al derecho mexicano. página 47.
- 44.- BURGOA IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- 45.- ACOSTA ROMERO MIGUEL. "Teoría General Del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, S.A., 8a. Edición. México, 1988, página 192.
- 46.- SCHMILL ULISES. "El Sistema de la Constitución Mexicana", Textos Universitarios, México, 1971.
- 47.- FRAGA GABINO. Ob. Cit. página 318.
- 48.- Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXII, página 46.
- 49.- DOUGLAS V. VERNEY. Ob. cit., página 54.
- 50.- TENA RAMIREZ FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1957, página 232.
- 51.- GONZALEZ BUSTAMANTE J. J. "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional", México, 1946. página 52.
- 52.- Citado Por GONZALEZ BUSTAMANTE J. J. Opus cit. páginas 55 y 56.
- 53.- GONZALEZ BUSTAMANTE J. J. Ob cit. páginas 71 y 76.
- 54.- DUGUIT LEON. "Manual de Derecho Constitucional" de principios de este siglo y en su monografía sobre "La Separation des pouvoirs et L'Assemblée Nationale de 1789." Página 1.
- 55.- MARCEL DE LA BIGNE DE VILLENEUVE quien, en su libro La Fin du Principe de Séparation des Pouvoirs. Paris, 1934. Página 138.
- 56.- La Palabra "veto" viene del Latín VETO, que con su significado "me opongo", "vedo" o "prohibido", los tribunos romanos de la plebe usaban como fórmula para oponerse a las decisiones del Senado. En el sistema Constitucional el Veto es la Facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o un decreto que para su promulgación le envía el Congreso.
- 57.- PRIETO VIRGA. "Diritto Costituzionale", terza edizione. Palermo. Edizione Universitarie. 1955. página 358.
- 58.- Ob. cit. página 358.

59.- BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO. "Diritto Costituzionale", Quinta edizione. Napoli. 1958. página 139 y sigs.

60.- HAURIQU MAURICE. Citado por Miguel Lanz Duret, en su obra "Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones sobre la realidad Política de Nuestro Régimen", 2o. edición. México, 1933, página 270.

61.- SCELLE GEORGES. "Le Droit et la Theorie de E'Etat. Introduction a L'Edute de Droit", Tomo I. París, 1951. página 44.

62.- ESMEIN A. "Elémentes de Droit Constitutionnel". París. 1921. Tome 2o., Página 66 y siguientes.

63.- PLANIOL MARCEL. "Tratado Elemental de Derecho Civil". París 1946, Tomo Primero, página 98.

64.- XIFRA HERAS JORGE. "Curso de Derecho Constitucional", Tomo II. El Estado Moderno. Casa Editorial Bosch, Barcelona, 1962, páginas 263 y 264.

65.-CARRE DE MALBERG. "Teoría General del Estado", Fondo de Cultura Económica. México, 1948, página 356.

66.- LABAND PAUL. "Derecho Político", tomo II, página 29.

67.- LAURENT F. "Principes de Droit Civil", Français Bruxelles, 1878 (3^{me} edition), Tome Premier, página 52 y 55.

68.- DUGUIT LEON. "Manual de Derecho Constitucional", Segunda Edición. España, página 472.

69.- RUIZ EDUARDO. Curso de Derecho constitucional y Administrativo. imprenta de la Secretaría de Fomento. México 1888, páginas 189 y siguientes.

70.- TENA RAMIREZ FELIPE. "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, S.A., 17a Edición. México, 1979 , página 455 y siguientes.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO MIGUEL. "Teoría General Del Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, S.A., 8a. Edición. México, 1988.
- BISCARETTI DI RUFFIA PAOLO. "Diritto Costituzionale", Quinta edizione. Napoli, 1958. página 139 y sigs.
- BURGOA IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano" Editorial Porrúa, S.A., México, 1979.
- CACERES CROSA GONZALO. "El Refrendo Ministerial". Introducción. Madrid. 1934. Citado por Felipe Tena Ramírez. "Derecho Constitucional Mexicano.
- CARPIZO JORGE. "Derecho Constitucional", colección "Introducción al Derecho mexicano".
- CARRE DE MALBERG. "Teoría General del Estado", versión en española de José León Depetretre. Editorial Fondo de Cultura Económica. Primera Edición México.
- Diccionario Etimológico de la Lengua Castellana. DR. PEDRO FELIPE NONLAU. Librería El Ateneo. Buenos Aires, 1941
- Diccionario de Derecho Usual. GUILLERMO CABANELLAS, Argentina 1959 Tomo III.
- DICEY. A. V.- "Introduction to the study of the law of Constitution" 10a. Edición. Londo, 1959.
- DOUGLAS V. VERNEY. "Análisis de los Sistemas Políticos." Versión castellana de Mariano Berbejo Rivera. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1961.
- DUGUIT LEON. "Manual de Derecho Constitucional" de principios de este siglo y en su monografía sobre "La Separation des pouvoirs et L'Assemblée Nationale de 1789."
- Enciclopedia Universal Ilustrada. Europea-Americana Tomo L. Página 73. Editorial Espasa-Calpe. Madrid. España.
- ESMEIN A. "Éléments de Droit Constitutionnel". Paris. 1921. Tome 2o., Página 66 y siguientes.
- FRAGA GABINO. "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 18a. Edición. México, 1978.
- GARCIA OVIEDO CARLOS . "Derecho Administrativo". Tomo II. Madrid. 1957.
- GARCIA PELAYO MANUEL. "Derecho Constitucional Comparado", 7a. Edición, Talleres Gráficos De Huecolor, Madrid 1964.
- GETTEL RAYMOND G.. Historia de las Ideas Políticas. Tomo I. México. 1951.
- GONZALEZ BUSTAMANTE J. J. "Los Delitos de los Altos Funcionarios y el Fuero Constitucional", México, 1946.

HAURIOU MAURICE. Principios de Derecho Público y Constitucional. Madrid. 1927.

LAURENT F. "Principes de Droit Civil", Français Bruxelles, 1878 (3^e édition), Tome Premier, página 52 y 55.

LABAND PAUL. "Derecho Político", tomo II.

MARTINEZ BAEZ ANTONIO. "El Ejecutivo y su Gabinete". Revista de la Facultad de Derecho, Tomo II Núm. 6, abril-junio. página 60. México, 1952.

PALLARES EDUARDO. "Diccionario de Derecho Procesal Civil". Segunda Edición. Editorial Porrúa. México, 1956.

PLANIOL MARCEL. "Tratado Elemental de Derecho Civil". París 1946, Tomo Primero.

TENA RAMIREZ FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. (1957, 1978, 1979.)

TENA RAMIREZ FELIPE. "Leyes Fundamentales de México 1808-1957". Editorial Porrúa, S.A. México, 1957.

RUIZ EDUARDO. Curso de Derecho constitucional y Administrativo. Imprenta de la secretaría de Fomento. México 1888.

SCELLE GEORGES. "Le Droit et la Theorie de l'Etat. Introduction a L'Edute de Droit", Tomo I. París, 1951. página 44.

SCHMILL ULISES. "El Sistema de la Constitución Mexicana", Textos Universitarios, México, 1977.

SERRA ROJAS ANDRES. "Derecho Administrativo, Doctrina, Legislación, y Jurisprudencia". Editorial Porrúa, S.A., 8a. Edición. México, 1977.

VIRGA PRIETO. "Diritto Costituzionale", terza edizione. Palermo. Edizione Universitarie. 1955.

XIFRA HERAS JORGE. "Curso de Derecho Constitucional", Tomo II. El Estado Moderno. Barcelona, 1962.