

29
373



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

ANALISIS EXEGETICO DE LA REFORMA AL
SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 13 DE
LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A ;

RICARDO ENRIQUE JIMENEZ DE LA CUESTA R.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

INTRODUCCION.

DERIVADO DE LA ENMIENDA AL ARTICULO TRECE, DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; QUE TRATA LO RELATIVO AL REFRENDO SECRETARIAL, REGLAMENTARIO ESTE DEL 92 CONSTITUCIONAL Y CUYA REFORMA ESTIPULA QUE; "TRATANDOSE DE DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES Y DECRETOS EXPEDIDOS POR EL CONGRESO DE LA UNION, SOLO SE REQUERIRA EL REFRENDO DEL TITULAR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION". LA INTENCION DE DICHA ADICION RESPONDIÓ AL PROPOSITO PRESIDENCIAL DE EQUILIBRAR MEJOR LAS RELACIONES ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO, YA QUE HASTA ENTONCES LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, POSTERIORMENTE VENIAN REFRENDANDO LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES Y DECRETOS QUE EMITIA EL CONGRESO DE LA UNION O ALGUNA DE SUS CAMARAS. LO ANTERIOR TENIA COMO CONSECUENCIA QUE ESOS ACTOS SOBERANOS NO PODIAN APLICARSE SI LOS AUXILIARES PRESIDENCIALES NO LOS HABIAN FIRMADO, CONSECUENTEMENTE LA SOBERANIA POPULAR QUEDABA SUJETA A LA AQUIESCENCIA DE UN FUNCIONARIO ADMINISTRATIVO, EL CUAL NO ES TITULAR DE DICHO PODER, ADEMAS DE QUE LA AUTORIDAD JUDICIAL TENIA QUE ANULAR LA APLICACION DE UN ACTO DE DICHO PODER, AL CONCEDERLE AMPARO A QUIEN HICIERA VALER EL QUE UN DECRETO PROMULGATORIO, NO ESTUVIERA REFRENDADO.

LA CONFUSION DEL CASO Y EL ANALISIS DEL PROBLEMA, ME OBLIGARON A PROFUNDIZAR EN EL ESTUDIO E INTENCIONES DE LA ANTES MENCIONADA REFORMA CUYA EXPLICACION, EN FORMA GENERICA SE ENCUENTRA EN EL PROCESO DE MODERNIZACION TANTO ADMINISTRATIVA COMO POLITICA CON OBJETO DE ABANDONAR INERCIAS Y VICIOS ORIGINADOS POR EL IMPLANTE DE PRECEPTOS CONSTITUCIONALES QUE EN SU EPOCA FUERON ACEPTADOS CON MUY BUENA INTENCION, PERO QUE LA PRACTICA U OTROS PRECEPTOS LO HA

CIAN INOPERANTES, LO QUE OBVIAMENTE REFLEJA LA DINAMICA Y ADECUACION DEL DERECHO, Y LA EVOLUCION DE UN PUEBLO Y SUS INSTITUCIONES.

TODA VEZ QUE DEFINIMOS NUESTRO TEMA, MEDIANTE EL METODO DUCTIVO OBTUVIMOS LAS CARACTERISTICAS QUE LOS IDENTIFICARIAN Y AISLARIAN NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO, ASI COMO TAMBIEN LA EVOLUCION DE ESTA INSTITUCION EN EL TIEMPO Y EN EL ESPACIO, ASI COMO A TRAVES DEL DERECHO COMPARADO, SE ESTABLECIO LA REFERENCIA INFORMATIVA PARA LOS FINES PROPUESTOS. PARA FINALMENTE LLEGAR A LOS RESULTADOS EN LA INVESTIGACION, EN LA QUE SE ACLARAN LAS CARACTERISTICAS E IMPLICACIONES DEL REFRENDO SECRETARIAL EN NUESTRO SISTEMA Y EL OBJETIVO DE LA ADICION DEL ANTES MENCIONADO ARTICULO TRECE DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

EL REFRENDO.

1.- ORIGEN.

EL ORIGEN DEL REFRENDO MINISTERIAL O EJERCICIO DE DECRETOS, QUE ES COMO TAMBIEN SE LE CONOCE, SE LOCALIZA EN LAS ANTIGUAS MONARQUIAS ASIATICAS, EN DONDE SU FIN ERA AUTENTICAR O CERTIFICAR EL SELLO MONARCA, ASI COMO TAMBIEN: ATESTIGUAR QUE LOS ACTOS REFRENDA_DADOS, HABIAN SIDO DECIDIDOS EN COORDINACION ADMINISTRATIVA, Y NO UNA MANIFESTACION ARBITRARIA DE PODER PERSONAL. (1) POR LO CONSIGUIENTE, PODEMOS AFIRMAR QUE EN LOS INICIOS DE ESTAS FORMAS DE GOBIERNO, EXISTIA UN DERECHO, CON OBJETO DE REGLAMENTAR LA CONVIVENCIA SOCIAL Y QUE FUE A SABER, DERECHO PERSA, EGIPCIO, INDIO, ETC. OTROS TRATADISTAS AFIRMAN, QUE EL ANTECEDENTE DEL REFRENDO, SE ENCUENTRA EN LA INVIOABILIDAD REGIA, CUYA SUSTENTACION SE ENCUENTRA, EN QUE LA PERSONA DEL REY ERA: "SAGRADA E INVIOABLE", Y QUE LOS MINISTROS ERAN LOS UNICOS RESPONSABLES DE LOS ACTOS DE GOBIERNO, A ESTA TESIS TAMBIEN SE LE CONOCE COMO: "EL DERECHO DIVINO DE LOS REYES", EL CUAL SE EJEMPLIFICA EN ESTE PASAJE DE LA HISTORIA: "NOSOTROS AUN CREEMOS Y SOSTENDREMOS QUE EL TITULO DE NUESTROS REYES NO EMANA DEL PUEBLO, SI NO DE DIOS: QUE SOLO ANTE EL SON ELLOS RESPONSABLES, QUE A LOS VASALLOS NO CORRESPONDE NI CREAR, NI CENSURAR, SI NO HONRAR Y OBEDECER A SU SOBERANO, QUIEN LO ES POR UN FUNDAMENTAL DERECHO HEREDITARIO DE SUCESION, QUE NINGUNA RELIGION, NI LEY, NI CULPA O INCUMPLIMIENTO: PUEDEN ALTERAR O DISMINUIR" -- (2); DE DONDE SE SIGUE, QUE LOS REYES COMO REPRESENTANTES DE LA

(1) HAURIU, MAURICE, DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL, SEGUNDA EDICION, EDITORIAL INSTITUTO EDITORIAL, REUS: MADRID S/F, P. 448

(2) NEVILLE, JHON, EL DERECHO DIVINO DE LOS REYES, F.C.E. 1983 -- MEXICO P. 16-17.

DIVINIDAD, NO PODIAN EQUIVOCARSE, PUESTO QUE LA DIVINIDAD NUNCA SE EQUIVOCA. CRITERIO ABSOLUTISTA SIN DUDA, CUYA FINALIDAD ERA LA DE PROTEGER LA PERSONA Y LA IMAGEN DEL SOBERANO, O SEA LA INVOLUNTAD REGIA LO CIERTO ES QUE CUALQUIERA QUE HAYA SIDO EL ORIGEN DEL REFRENDO, SIEMPRE REPRESENTO UNA RESPONSABILIDAD DE ALGUIEN - EN LOS ACTOS DE GOBIERNO, SEA ESTA POLITICA O ADMINISTRATIVA.

PARTIENDO DEL HECHO QUE: EL REFRENDO ES EL VERBO Y DE QUE EL AGENTE QUE REFRENDA, ES EL SUJETO, AL HACER EL ANALISIS DEL ORIGEN DE ESTA INSTITUCION, FORZOSAMENTE TENEMOS QUE ANALIZAR LA EVOLUCION DE LA FUNCION MINISTERIAL AUNQUE SEA SOMERAMENTE Y LA RELACION DE ESTA CON EL GOBERNANTE DE LA EPOCA QUE SE TRATE, LO ANTERIOR CON EL PROPOSITO DE TENER UNA VISION DE CONJUNTO DE CAUSA Y EFECTO EN EL TIEMPO, LO QUE NOS PERMITIRA UNA APRECIACION MAS OBJETIVA DE NUESTRO ESTUDIO, YA QUE COMO SE PUEDE OBSERVAR: " INCLUSIVE EN LAS MONARQUIAS ABSOLUTAS DE TIPO MEDIEVAL, O DE LOS PRINCIPIOS DE LA EDAD MODERNA, EL MONARCA ESTABA ASISTIDO DE MINISTROS, VALIDOS O FAVORITOS, QUE TENIAN EN SUS MANOS EL GOBIERNO DE LA NACION". -

(3)

PERO EN LAS POSTRIMERIAS DE ESTOS SISTEMAS, ES CUANDO SE EMPIEZA A CONTEMPLAR LA CONVENIENCIA DE INSTITUIR LEGALMENTE UN SISTEMA MINISTERIAL, ARMAND-JEAN DU PLESSIS, CARDENAL DE RICHELIEU, - - - (1585-1642), QUE COMO ES SABIDO, SENTO LAS BASES DE LA CENTRALIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DE FRANCIA, AL CREAR EL CARGO DE INTENDENTE Y BUSCAR LA SUMISION DEL PARLAMENTO Y QUE, LUEGO EJERCIO ESAS FUNCIONES DE MANERA MUY ABSORBENTE DURANTE EL REINADO DE LUIS XIII, FUE EL VERDADERO CREADOR DEL OBSOLUTISMO, EN LA FORMA

(3) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, EDIT. BIBLIOGRAFICA OMEBA BUENOS AIRES 1964, P. 775.

EN QUE LUEGO LO PRACTICO LUIS XIV, Y QUIEN SOSTUVO LA NECESIDAD DE ESTABLECER EL SISTEMA DE MINISTERIADO, EN EL CASO DE QUE EL REY, QUISIERA ASUMIR Y NO DELEGAR, LAS OBLIGACIONES DE LA VIDA POLITICA. PARA TAL SUPUESTO, SUGIERE RICHELIEU, QUE EL REY TENGA POCOS COLABORADORES, (COMO MAXIMO CUATRO CONSEJEROS DE ESTADO) Y ENTRE ELLOS UNO, CON SUPERIOR AUTORIDAD, Y SI EL REY NO PUEDE O NO QUIERE LLEVAR PERSONALMENTE EL GOBIERNO, DEBE CONFIRARLO A UN PRIMER MINISTRO, ELIGIENDO ASI, CON UN HOMBRE, UNA POLITICA. BIEN SE COMPRENDE QUE: RICHELIEU, AL PROPUGNAR POR EL SISTEMA DE MINISTERIADO, ESTABA DEFENDIENDO SU INTERES PERSONAL. (4)

LA VERDAD DE LAS COSAS, ES QUE CON LA IMPLANTACION DE LOS REGIMENES CONSTITUCIONALES, ES CUANDO NACE LA VERDADERA INSTITUCION MINISTERIAL, PUESTO QUE EL CONSEJO DE MINISTROS O GABINETE, CON UN PRESIDENTE, PRIMER MINISTRO O CANCELLER Y CADA UNO DE LOS MINISTROS, CONSTITUYEN ELEMENTOS INDISPENSABLES DE LA GOBERNACION DE ESTADO, CON TANTA IMPORTANCIA Y HASTA TAL PUNTO QUE NADA DE LO QUE HAGA EL JEFE DE ESTADO, NI AUN EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALISTAS, TIENE VALIDEZ, SI SU FIRMA NO VA ACOMPAÑADA; DE LA DE UNO O VARIOS MINISTROS. CON LO QUE SE PRETENDE LIMITAR EL PODER DEL GOBERNANTE Y DE LOS QUE EJERCEN EL GOBIERNO. YA QUE NINGUN MANDATO DEL MONARCA, PODIA LLEVARSE A EFECTO, [CONSTITUCIONALMENTE SE ENTIENDE] SIN ESTAR REFRENDADO POR UN MINISTRO, QUE POR ESTE SOLO HECHO SE HACIA RESPONSABLE. POR CONSIGUIENTE LOS MANDATOS O ACTOS DEL REY, SIN LA FIRMA MINISTERIAL, ERAN CONSTITUCIONALMENTE HABLANDO, NORMAS MORALES, PUES LES FALTABA UN REQUISITO ESENCIAL DE VALIDEZ, PARA ENTRAR EN LA VIDA DEL DERECHO. ES ASI COMO EL REFRENDO MINISTERIAL, ES UNA CONDICION INDISPENSABLE Y EL MINISTRO, EL UNICO QUE PUEDE REFRENDAR, LUEGO ES AUTOR DEL ACTO JURIDICO, Y POR

4) IBIDEM.

LO TANTO JURIDICAMENTE RESPONSABLE, DE AHI QUE SIGUIENDO UNA SECUENCIA HISTORICA, LA FIGURA DEL REFRENDO MINISTERIAL, LA ENCONTRAMOS FORMALMENTE EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO, DESDE DONDE SE TRANSLADA EN EL TIEMPO Y EN EL ESPACIO A OTRAS FORMAS DE ORGANIZACION POLITICA, COMO ES LA PRESIDENCIAL, SISTEMA DE GOBIERNO QUE TIENE - SU PRIMERA MANIFESTACION EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, AL INDEPENDIZARSE DE INGLATERRA LAS TRECE COLONIAS, EN EL AÑO DE 1779, AUNQUE CABE ACLARAR ESTA INFLUENCIA NO ES PLENA EN TODOS LOS CASOS CON TODAS SUS CONSECUENCIAS TEORICAS, DEBIDO A QUE LA COSTUMBRE O LA ORGANIZACION POLITICA QUE PRETENDIA DARSE EL REGIMEN RECEPTOR, NO LO PERMITIO O NO LO ACEPTO, TRATANDO EN ALGUNOS CASOS [SOBRE TODO EN LOS PAISES SUBDESARROLLADOS] HACER ADECUACIONES QUE NO CORRESPONDEN A LA TEORIA. DE AHI QUE LA CLASIFICACION QUE HACE -- LOEWENSTEIN (5) DE LOS REGIMENES DE AMERICA LATINA, SEA VALIDA.

---PRESIDENCIALISMO PURO; PODER EJECUTIVO UNITARIO, ES AL MISMO TIEMPO JEFE DE ESTADO Y DE GOBIERNO.

EL PRESIDENTE ES ELECTO POR EL PUEBLO Y NO POR EL PODER LEGISLATIVO.

EL PRESIDENTE NOMBRA Y REMUEVE LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DE ESTADO.

NI EL PRESIDENTE, NI LOS SECRETARIOS DE ESTADO, SON POLITICAMENTE RESPONSABLES ANTE EL CONGRESO.

EL PRESIDENTE PUEDE ESTAR AFILIADO A UN PARTIDO POLITICO DIFERENTE AL DE LA MAYORIA DEL CONGRESO.

- 5) KARL LOEWENSTEIN, LA PRESIDENCIA FUERA DE ESTADOS UNIDOS, EN BOLETIN DEL INST. DE DERECHO COMPARADO DE MEXICO, AÑO II, NUMERO 5 MEXICO UNAM 1949. P. 20 CITADO POR CARPIZO, JORGE; EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO SIGLO XXI EDITORES, S.A. DE C.V. MEXICO 1986 P. 17.

EL PRESIDENTE NO PUEDE DISOLVER EL CONGRESO, NI ESTE DARLE UN VO
TO DE CENSURA.

---PRESIDENCIALISMO ATENUADO.--- EL PODER SE EJERCE CONJUNTAMENTE _
POR EL PRESIDENTE Y SUS MINISTROS, QUIENES ESTAN ORGANIZADOS _
EN GABINETE.

---DONDE SE HA TRATADO DE DISMINUIR LA INFLUENCIA DEL EJECUTIVO.
INCORPORANDOLE ELEMENTOS PARLAMENTARIOS O ADMITIENDOSE EL EJE_
CUTIVO COLEGIADO.

CON OBJETO DE PRECISAR NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO, ES NECESARIO SE
NALAR LA DOBLE SIGNIFICACION DEL REFRENDO MINISTERIAL. (6)

- 1.- PRESENTE EN TODOS LOS REGIMENES POLITICOS; ES LA AFIRMACION
DE QUE LA DECISION TOMADA POR EL PODER EJECUTIVO HA SIDO -
SANCIONADA POR LOS COLABORADORES DE ESTE, Y QUE ESTAN CON_
FORMES CON LOS USOS DEL PODER.
- 2.- EN LOS REGIMENES PARLAMENTARIOS, ES LA ACEPTACION DE QUE,
LA RESPONSABILIDAD POLITICA, RECAE SOBRE EL O LOS MINISTROS
QUE OTORGAN EL REFRENDO, SON LOS ACTOS REFRENDADOS LOS QUE
DAN LUGAR EN EL PARLAMENTO, A INTERPELACIONES RELATIVAS A
ESTA RESPONSABILIDAD.

2.- SIGNIFICADO DEL REFRENDO.

GABINO FRAGA, HACE LA DISTINCION ENTRE EL ELEMENTO EXTERNO QUE ES LA CERTIFICACION DE LA FIRMA DEL PRESIDENTE, -REFRENDO FORMAL- Y EL ELEMENTO SUBJETIVO, AL QUE SE LE CONOCE COMO EL REFRENDO MATERIAL. Y DERIVADO DE LO ANTERIOR ES QUE SE ESTABLECEN LAS DIFERENCIAS DE ESTA INSTITUCION, YA QUE ATENDIENDO A LOS FINES DEL REFRENDO SE ESTARA HABLANDO, DEL "REFRENDO FORMAL" Y ATENDIENDO A LAS RESPONSABILIDADES DERIVADAS PARA EL AGENTE REFRENDATARIO, SE HABLA DEL "REFRENDO MATERIAL". Y PARA LLEVAR UN ORDEN EN NUESTRA EXPOSICION, ES QUE TRATAREMOS A PARTIR DE LOS ELEMENTOS DISPONIBLES, DEFINIR EL SIGNIFICADO DE ESTA INSTITUCION.

- + CERTIFICAR LA AUTENTICIDAD DE UNA FIRMA.
- + LIMITAR LA ACTUACION DEL JEFE DE ESTADO.
- + TRANSLADAR LA RESPONSABILIDAD DEL ACTO REFRENDADO, DE UN ORGANISMO SUPERIOR DE GOBIERNO, A UNO INFERIOR.

LA FORMA EN QUE ESTOS CONCURREN, DEPENDE EN MUCHO DE LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL QUE SE TENGA O DE LA FINALIDAD QUE LE QUIERA -- ATRIBUIR CADA GOBIERNO A ESTE ACTO JURIDICO, SI TOMAMOS EN CONSIDERACION QUE: (7)... "EL REFRENDO A PESAR DE LA UNIVERSIDAD DE SU USO Y DE LA IGUALDAD DE FORMAS QUE REVISTE, NO CONSTITUYE UNA INSTITUCION QUE EN TODOS LOS CASOS ESTE INTEGRADA POR LOS MISMOS ELEMENTOS, NI QUE EN TODOS LOS REGIMENES CONSTITUCIONALES, DESEMPEÑE IDENTICAS FUNCIONES, SE PUEDE AFIRMAR QUE SOLO DENTRO DEL REGIMEN PARLAMENTARIO, EL REFRENDO CONSTITUYE UN ACTO ESENCIAL EN LA FUNCION MINISTERIAL Y QUE SOLO EN DICHO REGIMEN TAL INSTITUCION AL--

7) FRAGA, GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, S.A. DECIMO CUARTA EDICION MEXICO 1971, P. 182

CANZA LA PLENITUD DE SUS EFECTOS..."

ASI TAMBIEN DEPENDIENDO DEL SISTEMA DE GOBIERNO Y ATENDIENDO A --
LAS RESPONSABILIDADES DERIVADAS PARA EL AGENTE REFRENDATARIO, NOS
ESTAREMOS REFIRIENDO AL "REFRENDO MATERIAL", EL CUAL ENTRANA Y SE
LE CONOCE COMO: LA TRIPLE RESPONSABILIDAD DEL AGENTE REFRENDATARIO,
MISMAS QUE DESCRIBIREMOS A CONTINUACION:

- LA RESPONSABILIDAD TECNICA; COMO FACULTAD.
- LA RESPONSABILIDAD PENAL; COMO DEBER.
- LA RESPONSABILIDAD POLITICA; ESTA ULTIMA DEPENDIENDO
DE LA NATURALEZA CONCURRENTES DEL ACTO REFRENDADO.

CON OBJETO DE PROSEGUIR CON EL ORDEN IMPUESTO A NUESTRA EXPOSICION,
NOS REFERIREMOS AL REFRENDO EN SU ASPECTO FORMAL, QUE ES DONDE SE
LE ATRIBUYE LA FINALIDAD DOCTRINAL.

2.1. LA CERTIFICACION DE LA AUTENTICIDAD DE UNA FIRMA, EL FIN DEL REFRENDO MINISTERIAL; ES EL ACTO DE ACREDITAR COMPETENTEMENTE DE CIERTA, DE FIDEDIGNA, DE REAL UNA FIRMA. EN EL CASO QUE NOS OCUPA, "...A LA FIRMA DE QUIEN ESTA REFERIDA LA CERTIFICACION, A LA DEL JEFE DE ESTADO? O A LA DEL JEFE DE GOBIERNO? SI NOS ATENEMOS A SU ORIGEN HISTORICO, EN EL QUE ALGUNOS AUTORES TRATAN DE LOCALIZAR EL REFRENDO, Y QUE EN LAS ANTIGUAS MONARQUIAS ASIATICAS, SERVIA PARA AUTENTICAR EL SELLO DEL MONARCA, O EN TRATANDOSE DEL REGIMEN PARLAMENTARIO, PARA ESTAR PRESENTE EN CUALQUIER DOCUMENTO DE LA CORONA, EN ESTE CASO EL REFRENDO PRETENDE CERTIFICAR LA FIRMA DEL JEFE DE ESTADO. -FUNCION ESTA DEL SOBERANO-. CUANDO SE TRATA DE CERTIFICAR LA FIRMA DEL QUE ESTA AL FRENTE DEL GOBIERNO, COMO ES EL CASO, EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL, ES IRRELEVANTE ESTE HECHO. YA QUE EN ESTE TIPO DE SISTEMAS COINCIDEN EN LA MISMA PERSONA, LAS CALIDADES DE JEFE DE ESTADO Y DE GOBIERNO. AUNQUE CLARO, AQUI TAMBIEN ESTA REFERIDA LA CERTIFICACION DE LA FIRMA, A LA DEL JEFE DE ESTADO ENTENDIENDOSE; " QUE ES EN LA PERSONA DE LOS GOBERNANTES, DONDE LA VOLUNTAD POLITICA DEL SOBERANO SE TRANSFORMA EN EXPRESION JURIDICA DEL PODER DEL ESTADO". (8)

EN EL LENGUAJE COTIDIANO DEL DISCURSO POLITICO EN NUESTRO SISTEMA, SUCEDE CON FRECUENCIA QUE: EL QUE LO PRONUNCIA, CONFUNDA LOS TERMINOS " JEFE DE ESTADO " Y "JEFE DE GOBIERNO". CON OBJETO DE PRECISAR CONCEPTOS, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, TIENE EN NUESTRA ORGANIZACION UN DOBLE CARACTER: A) DE ORGANO POLITICO Y B) DE ORGANO ADMINISTRATIVO. (9)

8) BORDEAU, GEORGE, TRATANDO DE CIENCIA POLITICA, TOMO II, EL ESTADO, VOL. I, UNAM; DIRECCION GENERAL REPLICACIONES, MEXICO 1985, P. 376.

9) FRAGA, OP. CIT. P.P. 177-178.

REVISTE EL CARACTER DE ORGANISMO POLITICO EN SU CALIDAD DE JEFE DE ESTADO, CUANDO DERIVA SU RELACION DIRECTA E INMEDIATA CON LOS OTROS ORGANISMOS REPRESENTATIVOS DEL MISMO, DENTRO DEL AMBITO DE COMPETENCIA QUE LA SENALA LA LEY, Y QUE EN ESTE CASO, ESTOS ACTOS ESTAN REFERIDOS, EN LOS ARTICULOS 39, 40, 41, 49 Y 80 CONSTITUCIONAL, DONDE SU VOLUNTAD, ES LA VOLUNTAD DEL ESTADO. DESPRENDIENDOSE QUE: LA CONSTITUCION CONSIDERA A LA SOBERANIA, COMO UN PODER EL QUE RESIDE ORIGINARIAMENTE EN EL PUEBLO QUE NO TIENE ENCIMA DE EL, A NINGUN OTRO PODER Y QUE CONSTITUYE PROPIAMENTE UN DERECHO, CUYO TITULAR ES EL PUEBLO. AHORA BIEN, COMO ESTE SE ORGANIZA EN UNA REPUBLICA REPRESENTATIVA Y EJERCE SUS DERECHOS POR CONDUCTO DE LOS PODERES DE LA UNION, (EN FORMA INDIRECTA) DA COMO CONSECUENCIA QUE EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, AL ACTUAR DENTRO DE LA ESFERA DE COMPETENCIA QUE LA MISMA CONSTITUCION LE SENALA, ESTA REPRESENTANDO INDIRECTAMENTE AL PUEBLO EN EL EJERCICIO DE SU SOBERANIA. CONSTITUYE, POR LO MISMO, UN REPRESENTANTE DEL ESTADO Y SUS ACTOS SON ACTOS DE ESTADO, PARA MEJOR ENTENDER LO ANTERIOR ESTO SE PUEDE GRAFICAR CON LO SIGUIENTE; --LOS PRESTAMOS QUE RECIBIO DEL EXTERIOR EL ESTADO MEXICANO Y QUE SUSCRIBIO EL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. TODA VEZ QUE FUERON DISCUTIDOS Y APROBADOS POR LA CAMARA DE DIPUTADOS EN EL SEXENIO 1970-1976, Y EN FECHA MAS RECIENTE, EL PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA, CAPACIDAD DE CONCERTACION Y CONVOCATORIA, QUE FIRMARON LOS DIFERENTES REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD, CON EL PROPIO EJECUTIVO A (NIVEL CUPULA), PUES HA QUE TOMAR EN CONSIDERACION, EL CARACTER COOPERATIVO DEL ESTADO MEXICANO, CON OBJETO DE HACER FRENTE A LA INFLACION Y TOMAR LAS MEDIDAS CONDUCTIVAS EN EL AMBITO ECONOMICO. SON ACTOS DEL JEFE DE ESTADO, EL OTRO CARACTER QUE REVISTE, ES CUANDO EL PRESIDENTE DE LA RE

PUBLICA, ACTUA COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA, AQUI ESTA REALIZANDO O SIGUIENDO LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR, A DIFERENCIA DE CUANDO -- OBRA COMO ORGANO POLITICO, - CASO ESTE EN QUE REALIZA SU PROPIA - VOLUNTAD, LA CUAL RESULTA SER VOLUNTAD DEL ESTADO. DADO EL CARAC- TER REPRESENTATIVO CON QUE REALIZA ESTE ACTO, COMO AUTORIDAD ADM^I NISTRATIVA. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, SE CONSTITUYE EN EL JE FE DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

DESPUES DE ESTA DISGREGACION DEL TEMA QUE NOS OCUPA, CONTINUAMOS CON EL OBJETO QUE TRATA NUESTRO ESTUDIO; PERO QUE CONSIDERAMOS -- ERA IMPORTANTE SEÑALAR.

LA CERTIFICACION DE LA FIRMA DEL JEFE DE ESTADO EN EL REGIMEN PAR LAMENTARIO, TIENE SU ORIGEN FORMALMENTE HASTA DONDE SE SABE EN LA CONSTITUCION FRANCESA DE 1791, Y EN FORMA PROXIMA EN LA ESPANOLA, DE 1812, LA QUE EXPRESABA QUE; EL REY GOBIERNA CON SUS MINISTROS Y NO SOLO, DE DONDE SE INFIERE. QUE LOS MINISTROS NO DEPENDIAN DEL JEFE DE ESTADO, LLEGANDOSE A DAR EL CASO DE QUE ESTOS SE LE PODIAN RESISTIR.

AL RESPECTO HAY QUE RECORDAR LAS PALABRAS DE THIERS; (10) PUES LO QUE LE HACIA FUERTE ANTE LOS REYES, ERA PRESISAMENTE LA INSTITU-- CION MINISTERIAL. EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL; LA FINALIDAD ANTES EXPUESTA NO EXISTE, PUESTO QUE LOS DOCUMENTOS SON CONSIDERADOS PU Blicos Y EL ACTO VALIDO, DESDE EL MOMENTO QUE SON EMITIDOS POR AU TORIDAD COMPETENTE. ES DECIR: LOS ACTOS DEL PRESIDENTE SON VALIDOS POR QUE SON EMITIDOS EN LA ESFERA DE SU COMPETENCIA [PUBLICADOS], SIN QUE EXISTA LA NECESIDAD DE QUE CONCURRA UNA VOLUNTAD AJENA, - PUESTO QUE CONSTITUCIONALMENTE, ES EL UNICO RESPONSABLE ANTE LA _ NACION.

EN NUESTRO SISTEMA, NO TIENE VIGENCIA LA TESIS DE QUE EL REFRENDO

SIRVA PARA, " AUTENTIFICAR LA FIRMA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ". TENA RAMIREZ; (11) AL ANALIZAR EL REGLAMENTO DEL ARTICULO - 24 [AHORA 25] D.O. DEL 29 DE ENERO DE 1936, DE LA LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO, LE NIEGA ESA FINALIDAD, YA QUE EN EL MISMO SE DISPONE QUE; EL SECRETARIO DE ESTADO, FIRMARA ANTES QUE EL PRESIDENTE. EN ESTE CASO, EL AUTOR HACE REFERENCIA. AL JEFE DEL EJECUTIVO EN SU CALIDAD DE JEFE DE GOBIERNO. Y EN EL SUPUESTO DE QUE SE LE QUIERA ATRIBUIR ESTA FINALIDAD AL REFRENDO, (LA CERTIFICACION DE UNA FIRMA) CORRESPONDERIA ESTA FUNCION, AL SECRETARIO DE GOBERNACION. YA QUE DE ACUERDO AL ARTICULO 27, FRACCION XIII DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, TIENE ATRIBUIDA ESTA OBLIGACION.

11) TENA RAMIREZ, FELIPE; DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1972, DECIMO PRIMERA EDICION P. 250.

2.2.- LIMITAR LA ACTUACION DEL JEFE DE ESTADO.

CON OBJETO DE REGLAMENTAR EL EJERCICIO DEL PODER POLITICO Y EVITAR SU ABUSO, DEBIDO A LO PROCLIVE QUE ES LA CONDICION HUMANA A LOS EXCESOS, HA ORIGINADO CON ELLO, LA CREACION DE CIERTOS MECANISMOS ELEVADOS A LA CATEGORIA DE LEYES, QUE SIGNIFIQUEN UN FRENO A LOS EXCESOS DEL PODER. [Y QUE FUE EL OBJETO DE LOS CONSTITUYENTES DE 1917], DE AHI QUE DENTRO DE LAS FINALIDADES QUE SE LE ATRIBUYEN AL REFRENDO MINISTERIAL, ESTA LA DE LIMITAR LA ACTUACION DEL JEFE DE ESTADO, FINALIDAD ESTA QUE NO SE LOGRA EN NUESTRO SISTEMA, POR SER DE CORTE PRESIDENCIAL, POR LAS RAZONES QUE A CONTINUACION EXPLICAREMOS:

EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO, COMO YA SE PUNTUALIZO CON ANTERIORIDAD, ES DONDE EL REFRENDO MINISTERIAL, TIENE O ALCANZA LA PLENITUD DE SUS EFECTOS Y ES EN ESTE SISTEMA DE GOBIERNO, DONDE SIGNIFICA UNA LIMITACION MATERIAL DE LOS ACTOS DEL JEFE DEL EJECUTIVO, AL ASOCIARLE A SU ACTUACION, CUANDO MENOS LA FIRMA DE UN MINISTRO. LO QUE DICHO SEA DE PASO EN ESTE SISTEMA, EL JEFE DE ESTADO NO CUENTA CONSTITUCIONALMENTE CON LA FACULTAD DE NOMBRAMIENTO Y REMOCION Y EN EL SUPUESTO DE QUE EL MINISTRO SE REHUSE A REFRENDAR, ESTA [SU DESIGNACION Y REMOCION] DEPENDERA LA MAYORIA DEL PARLAMENTO.

POR LO QUE; EN ESTA FORMA DE GOBIERNO, LA NEGATIVA DEL MINISTRO A REFRENDAR, EQUIVALE A LA REPROBACION DEL ACTO EN CUESTION POR PARTE DEL PARLAMENTO. DE TAL SUERTE QUE EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ES INSUSTITUIBLE LA VOLUNTAD PERSONAL DEL MINISTRO REFRENDATARIO.

(12).

12) TENA RAMIREZ, FELIPE, OP. CIT. P. 250.

EN EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA, EN VIRTUD DEL ORIGEN DEL NOMBRA--MIENTO DEL SECRETARIO DE ESTADO, EL REFRENDO; "...PUEDE SER A LO SUMO UNA LIMITACION MORAL..." (13) Y LA FALTA DE CONFORMIDAD DE UN SECRETARIO, EN NUESTRO SISTEMA PRESIDENCIALISTA NO IMPIDE AL PRESIDENTE QUE LLEVE A CABO SU DETERMINACION Y HAGA USO O NO, DE LAS FACULTADES QUE LE OTORGA EL ART. 89; FRACC. II. - "NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE, A LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO..." (14) DE - AHI QUE SE AFIRME CON CIERTA RAZON, QUE LA FUNCION DEL REFRENDO EN ESTE CASO, ESTA MUY ALEJADA DE AQUELLA QUE DESEMPEÑA EN EL SISTE_MÀ PARLAMENTARIO, ES INSUSTITUIBLE. YA QUE EL REGIMEN PRESIDENCIAL, NO IMPLICA UNA LIMITACION INSUPERABLE.

SIN EMBARGO, EL MISMO TRATADISTA AFIRMA QUE; (15) NUMEROSOS ACTOS NO SON REFRENDADOS POR EL SECRETARIO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA Y, SIN EMBARGO, SE CUMPLEN EN SUS TERMINOS; "HECHO ESTE QUE HA OBLIGADO A LA SUPREMA CORTE DE LA NACION HA SUSTENTAR LA TESIS DE QUE; " NO PODIA OMITIRSE EL REFRENDO DE UNA LEY O DE UN REGLAMENTO Y HA OBLIGADO AL EJECUTIVO AL REFRENDO Y A UNA NUE_VA PUBLICACION DE LA LEY". PARA CONCLUIR CON QUE; " LA OMISION DEL REFRENDO NO NULIFICA EL ACTO PRESIDENCIAL RETARDA SU CUMPLIMIENTO, HASTA LA PERFECCION DEL MISMO".

POR LO QUE EN NUESTRO SISTEMA, EL REFRENDO SIGNIFICA UNA - " LIMITACION APARENTE " Y QUE LO UNICO QUE PRETENDE ES LA EFICA--CIA DE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE.

13) TENA RAMIREZ, FELIPE, OP. CIT. P. 251

14) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS D. OFI_CIAL, SECRETARIA DE GOBERNACION P. 96

15) TENA RAMIREZ, FELIPE OP. CIT. P. 528

EL MAESTRO ANDRES SERRA ROJAS; (16) AL ANALIZAR EL PROBLEMA EN EL CASO DE QUE SE ASUMIERA LA POSICION DE NO REFRENDAR UN ACTO DEL PRESIDENTE, EL MINISTRO RENUENTE NO TENDRIA MAS ALTERNATIVA QUE; RENUNCIAR, EN CONTRAPARTIDA "EL EJECUTIVO PUEDE ASEGURARSE DE LA OPINION DE UN MINISTRO ANTES DE SU DESIGNACION, LO CUAL HACE INEFICAZ EL REFRENDO MINISTERIAL TAL COMO SE ENCUENTRA PREVISTO EN EL ART. 92 DE LA CONSTITUCION". EN EL CASO DE QUE LLEGASE A PRESENTARSE ESTE CASO, LA OPINION DEL PRESIDENTE PREVALECERIA, YA QUE SE INFIERE QUE ESTE CUENTA CON UNA VISION GLOBAL DE LOS ASUNTOS NACIONALES Y QUE EL SECRETARIO DEL RAMO DE QUE SE TRATE, LA TIENE EN FORMA PARCIAL.

2.3.- TRANSFERIR LA RESPONSABILIDAD DEL ACTO REFRENDADO.

LA FINALIDAD QUE SE LE ATRIBUYE AL REFRENDO MINISTERIAL, DE TRANSFERIR LA RESPONSABILIDAD DE UN ORGANO SUPERIOR DE GOBIERNO A UN INFERIOR, TIENE SU ORIGEN TAMBIEN EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO, DONDE EL PARLAMENTO PUEDE HACER DIMITIR AL MINISTRO RESPONSABLE, YA QUE EN ESTE SISTEMA, EXISTE UNA CORRESPONSABILIDAD MINISTERIAL ANTE EL PARLAMENTO POR LA POLITICA GUBERNAMENTAL, SIN QUE ESTO EXCLUYA LA RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL POR ACTOS PERSONALES (17), LA VERDAD ES QUE EN ESTE SISTEMA, SE TIENE UNA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA Y UNA INDIVIDUAL.

LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA, SE MANIFIESTA CUANDO EL JEFE DEL GOBIERNO, ASOCIA FORMALMENTE EL ACTO INDIVIDUAL DE UN MINISTRO A LA RESPONSABILIDAD DE TODO EL GABINETE FRENTE AL PARLAMENTO, Y CUANDO EL PARLAMENTO LE RETIRA LA CONFIANZA AL GOBIERNO, IPSO FACTO, DEBERAN DE DIMITIR TODOS LOS INTEGRANTES DEL GABINETE. LOS ANTECEDENTES DE ESTA PRACTICA LA PODEMOS ENCONTRAR EN LA COSTUMBRE PARLAMENTARIA DE RESPONSABILIZAR A LOS MINISTROS Y FUE DESDOBLAN-- DOSE DE LA RESPONSABILIDAD PERSONAL A LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA. LA FUNDAMENTACION PARA TRANSLADAR LA RESPONSABILIDAD DEL JEFE DE ESTADO AL MINISTRO QUE REFRENDA, SE ENCUENTRA EN QUE EN ESTOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS LAS FUNCIONES GUBERNAMENTALES LAS EJERCE EL PRIMER MINISTRO, EL JEFE DE ESTADO SOLO TIENE FUNCIONES PROTOCOLARIAS, CONSECUENTEMENTE NO INTERVIENE EN EL NOMBRAMIENTO Y REMOCION EN SU CASO, DEL PRIMER MINISTRO. POR LO ANTES EXPUESTO EL PRIMER MINISTRO ES EL QUE ASUME LA RESPONSABILIDAD FRENTE AL PARLAMENTO. NOSOTROS ENCONTRAMOS EL ANTECEDENTE DE EL TRASLADO DE LA RESPONSABILIDAD DEL JEFE DE ESTADO AL MINISTRO, EN LA CELEBRE FRASE DE CARLOS II DE INGLATERRA "...MIS PALABRAS SON MIAS, 17) HAURIUO, MAURICE; OP. CIT. P. 450

PERO MIS HECHOS SON DE MIS MINISTROS" (18). CON ESTA FRASE, SE -
EJEMPLIFICA CLARAMENTE DE QUE EL SOBERANO NO ASUME LA RESPONSABIL_
LIDAD POLITICA, ESTA ES TRANSFERIDA AL MINISTRO. NO OBSTANTE QUE
ANTERIORMENTE EL MONARCA DETENTABA EL PODER QUE OTORGA EL GOBIER_
NO. ES ASI COMO LA RESPONSABILIDAD DEL JEFE DE ESTADO ES TRASLA_
DADA A LOS MINISTROS, YA QUE EN CASO DE QUE ALGUIEN NO ASUMIERA _
LA RESPONSABILIDAD DE LOS ACTOS DE GOBIERNO, ESTARIAMOS FRENTE A
UN SISTEMA ABSOLUTISTA.

JORGE CARPIZO; (19) CITANDO A GABINO FRAGA Y FELIPE TENA RA
MIREZ, SOSTIENE AL RESPECTO QUE: LA RESPONSABILIDAD DE UN MINIS_
TRO REFRENDATARIO, ES COMPLEMENTO DE LA LIMITACION QUE SIGNIFICA
EL REFRENDO DE LOS ACTOS DEL JEFE DE ESTADO, CALIFICANDO AMBAS DE
MUY PRECISAS EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO, FINALIDAD QUE NO SE LO_
GRA EN NUESTRO SISTEMA PRESIDENCIAL, EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO
INGLES: LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL CONSISTE EN: RENDIR CUEN_
TAS POLITICAMENTE A LA CAMARA DE LOS COMUNES DE LA CONVENIENCIA _
DEL ASUNTO EN CUESTION, Y DE LA COMPARECENCIA EN SU CASO, ANTE UN
TRIBUNAL DE JUSTICIA, CUANDO EL ACTO ES DECLARADO ILEGAL. (20)

PARA EL SEGUNDO SUPUESTO; ES UNA RESPONSABILIDAD LEGAL CON_
VENCIONAL, CONVERTIDA EN ESCRITA, CUANDO SE INCORPORA A LAS SEN--
TENCIAS JURIDICIALES.

- 18) ZINK, HAROLD, LOS SISTEMAS CONTEMPORANEOS DE GOBIERNO, EDITO_
RIAL LIMUSA: MEXICO 1965, P. 69
19) CARPIZO, JORGE; OP. CIT. P. 34
20) ZINK, HAROLD, OP. CIT. P. 102

2.4.- CARACTERISTICAS EN EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO.

LOS ESTUDIOSOS DE LOS SISTEMAS POLITICOS CONTEMPORANEOS Y ESPECIALMENTE LOS QUE SE HAN ABOCADO AL ESTUDIO DE NUESTRO SISTEMA DE GOBIERNO, COINCIDEN EN QUE; EN EL SISTEMA DE GOBIERNO QUE NOS RIGE: DENOMINADO PRESIDENCIALISTA, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, ES UN MONARCA ABSOLUTO SEXENAL. " SU OMNIPOTENCIA NO CONOCE NINGUNA DE ESTAS LIMITACIONES QUE FORMAN EL COMPLICADO SISTEMA DE FRENOS Y CONTRAPESOS IDEADOS POR EL FEDERALISMO, POR EL PARLAMENTARISMO, POR LA DIVISION DE PODERES Y POR EL REGIMEN DE PARTIDOS ". (21) DERIVADO DE LO ANTERIOR, SE PUEDE INFERIR QUE; BAJO ESAS CIRCUNSTANCIAS SE ANTOJA DIFICIL APLICAR CUALQUIER PRECEPTO CONSTITUCIONAL REFERIDO A LA ADMINISTRACION PUBLICA, YA QUE SE -- PARTE DE LA BASE DE QUE NO EXISTEN LIMITACIONES A ESE NIVEL DE GOBIERNO, SI BIEN ES CIERTO QUE NUESTROS GOBERNANTES NO HAN TENIDO EXCESOS HASTA EL PUNTO DEL ESCANDALO Y DE LA EXASPERACION DEL PUEBLO QUE GOBIERNAN, ES DEBIDO A QUE; EN PRINCIPIO TIENEN LA HABILIDAD SUFICIENTE PARA CONOCER A LOS HOMBRES Y ESTAN CONCIENTES DE LAS LIMITACIONES QUE LES IMPONE EL MARCO CONSTITUCIONAL Y TRATAN -- DE AJUSTAR SUS ACTOS A ESTE. EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL, EL SECRETARIO DE ESTADO O SECRETARIO DEL DESPACHO, (22) COMO TAMBIEN SE LE CONOCE EN MEXICO, REPRESENTA UN ORGANO SUPERIOR DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, EN CADA UNA DE SUS RAMAS Y ESTE DEPENDE DIRECTAMENTE DE LA AUTORIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, _

- 21) SALCEDA G. ALBERTO, LA ELECCION DEL PRESIDENTE DE MEXICO, REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO, TOMO II, NUM. 6 -- MEXICO UNAM 1952, CITADO POR: CARPIZO, JORGE, OP. CIT. P. 30.
22) RAMIREZ FONSECA, FRANCISCO, MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL, PAC. EDITORES, S.A. DE C.V. MEXICO P. 364.

PARA LA REALIZACION DE LAS FUNCIONES QUE LE HAN SIDO ENCOMENDADAS, CONSEQUENTEMENTE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, REVISTEN LA CALIDAD DE COLABORADORES DIRECTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y MANTIE-
NEN EL MISMO RANGO ENTRE ELLOS, DE ACUERDO A LO EXPRESADO EN EL -
ART. 10 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y TENDRAN BAJO SU RESPONSABILIDAD; LA DIRECCION GENERAL DE LA DEPENDENCIA POLITICO-ADMINISTRATIVA, EN EL RAMO DE SU COMPETENCIA.

COMO CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR, ESTE ES EL JEFE DE LOS --
SERVICIOS ADMINISTRATIVOS: DE AHI QUE EN NUESTRO SISTEMA PRESIDEN-
CIALISTA, EL SECRETARIO DE ESTADO O DEL DESPACHO ES UN FUNCIONA-
RIO POLITICO-ADMINISTRATIVO, NOMBRADO Y REMOVIDO POR EL PRESIDEN-
TE DE LA REPUBLICA DE ACUERDO A LO EXPRESADO POR EL ART. 89 CONS-
TITUCIONAL, FRACC. II; (23) CON EL QUE ACUERDA Y ES SU SUBORDINA-
DO JERARQUICO; TENIENDO A SU CARGO EXCLUSIVAMENTE, LA DIRECCION -
GENERAL DE LA UNIDAD BUROCRATICA, DENOMINADA; SECRETARIA DE ESTA-
DO. ES POR LO TANTO EL JEFE DE ESOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS, --
CON TODAS LAS FACULTADES Y PODERES JURIDICOS RELACIONADOS CON SU
FUNCION (24). - EN TRATANDOSE DEL REFRENDO SECRETARIAL EN NUESTRO
SISTEMA ENTRANA UNA RESPONSABILIDAD PARA EL AGENTE QUE REFRENDA,
SIGNIFICA LO CONTRARIO A LA COLABORACION REQUERIDA POR EL JEFE DE
ESTADO, GARANTIZANDO CON ESTE HECHO, LA EFICACIA DEL ACTO. CABE -
HACER NOTAR DE QUE EL ANTECEDENTE DEL NOMBRE "SECRETARIO DE ESTA-
DO", LO ENCONTRAMOS EN INGLATERRA; " PRINCIPAL SECRETARY OF. - -
STATE ", DURANTE EL REINADO DE ISABEL I Y LA DENOMINACION DE; ---
"SECRETARIO DEL DESPACHO " EN LA CONSTITUCION ESPANOLA DE 1812.

- 23) CONSTITUCION POLITICA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, OP. _
CIT. P. 96.
24) SERRA ROJAS, ANDRES, DERECHO ADMINISTRATIVO, OP. CIT. P. 526.

EN MEXICO; LAS SECRETARIAS DE ESTADO, APARECEN EN LA CONSTITUCION DE APATZINGAN, [22 DE OCTUBRE DE 1814] LA QUE EN SU ART. 134 RECONOCIO TRES SECRETARIOS: EL DE GUERRA, HACIENDA Y GOBIERNO. (25)

DERIVADO DE LA CONSTUMBRE Y DEL AISLAMIENTO CULTURAL Y POLITICO QUE SUFRIO LA NUEVA ESPANA DURANTE CASI TRES SIGLOS. EL -- NUEVO GOBIERNO, PARA EFECTO DE SU ORGANIZACION, SE INSPIRA MAS EN LA CONSTITUCION DE CADIZ, QUE EN LA IDEA NORTEAMERICANA (NOS ESTAMOS REFIRIENDO A LA PRIMERA CONSTITUCION, ANTES DE LA DECLARACION DE INDEPENDENCIA) ESTA ULTIMA INFLUIDA POR LA FORMA DE GOBIERNO -- INGLES, AL NOMBRAR; "DEPARTAMENTOS" Y "JEFES DE DEPARTAMENTOS", -- A LOS COLABORADORES DIRECTOS DEL EJECUTIVO FEDERAL.

PROSIGUIENDO CON NUESTRA EXPOSICION; LA ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL, COMO YA SE AFIRMO CONTEMPLA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO, COMO ORGANOS POLITICO-ADMINISTRATIVOS, TAL FUE LA INTENCION QUE SE EXPRESO EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917; (26) "PARA EL DISEÑO DE LAS LABORES DEL EJECUTIVO NECESITA ESTE DIVERSOS ORGANOS QUE SE ENTIENDAN DE CADA UNO CON LOS DIVERSOS RAMOS DE LA ADMINISTRACION". ESTOS ORGANOS DEL PODER EJECUTIVO SON DE DOS CLASES; DE ACUERDO A LA INTENCION DEL CONSTITUYENTE [SEGUN LA DOBLE FUNCION ATRIBUIDA A DICHO PODER], A LA CUAL LE OTORGABA FUNCIONES MERAMENTE ADMINISTRATIVAS, REFERENTES A LA ADMINISTRACION DE UN SERVICIO PUBLICO. Y DE ESTE DOBLE PUNTO DE VISTA, RESULTAN DOS GRUPOS DE ORGANOS DEL EJECUTIVO; Y SON LAS SECRETARIAS DE ESTADO; QUE EJER-

25) DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DEL AMERICA MEXICANA SANCIONADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1814, IMPRENTA NACIONAL, EDITORIAL PRI, 1976.

26) SERRA ROJAS, ANDRES, OP. CIT. P. 522

CEN FUNCIONES POLITICAS-ADMINISTRATIVAS; Y LOS DEPARTAMENTOS QUE ADMINISTRAN UN SERVICIO PUBLICO, QUE EN SU FUNCIONAMIENTO NADA -- TIENE QUE VER CON LA POLITICA. AUNQUE ESTO EN LA REALIDAD NO ES DEL TODO CIERTO.

DE ACUERDO A NUESTRO SISTEMA POLITICO, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA TIENE COMO FACULTAD EXCLUSIVA, EL NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS TITULARES DE LA SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS. EN EL NOMBRAMIENTO Y REMOCION DE ESTOS SERVIDORES PUBLICOS, NO TIENE INGERENCIA EL PODER LEGISLATIVO Y ANTE EL, NO TIENEN RESPONSABILIDAD ALGUNA: HECHO ESTE QUE IMPIDE SER CENSURADOS COMO SUCEDE EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO, LA RELACION ES SOLO CON EL QUE LOS DESIGNO. PERO A ESTE RESPECTO CABE UNA REFLEXION, LOS ARTICULOS CONSTITUCIONALES 74 FRACC. IV Y 93, (27) ESTABLECEN LA OBLIGACION DE LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO; PARA QUE COMPAREZCAN ANTE LA CAMARA DE DIPUTADOS O AL CONGRESO DE LA UNION, Y DEN CUENTA DE LOS PROYECTOS DE PRESUPUESTO Y DEL ESTADO QUE GUARDAN SUS RESPECTIVOS RAMOS. ADEMAS DE QUE EN EL MISMO -- ARTICULO 74, LE OTORGA FACULTADES A LA CAMARA DE DIPUTADOS, PARA QUE DERIVADA DE UNA INVESTIGACION, PROCEDA A HACER LA DECLARACION DE PROCEDENCIA Y ACTUE EL ORGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE EN CONTRA DEL SERVIDOR PUBLICO, QUE INCURRA O HAYA INCURRIDO EN UN ILICITO, LO QUE INCLUYE A LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO Y OTROS ALTOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, INDEPENDIEMENTE DE LO PRECEPTUADO EN LOS ANTERIORES ARTICULOS. EL ARTICULO 76 FRACC. II; CONFIERE COMO FACULTAD EXCLUSIVA DEL SENADO DE LA REPUBLICA, EL DERECHO DE RATIFICAR LOS NOMBRAMIENTOS, QUE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA HAGA DE, "LOS EMPLEADOS SUPERIORES DE HACIENDA". Y CUANDO 27) CONSTITUCION POLITICA, OP. CIT. P.P. 88 Y 98.

DO ESTA CAMARA NO ESTE SESIONANDO, DE ACUERDO AL ART. 79 FRACC. VII RATIFICARA LA COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNION. QUE ES EL UNICO CASO EN EL QUE; SI ENTENDEMOS POR ALTO FUNCIONARIO DE HACIENDA, AL SECRETARIO DEL RAMO. SU NOMBRAMIENTO DEBERA DE SER RATIFICADO (NO NOMBRADO) POR EL SENADO DE LA REPUBLICA O EL CONGRESO DE LA UNION EN SU CASO. TAL Y COMO ACONTECE EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, COMPARANDO LO ANTERIOR CON LAS INSTITUCIONES POLITICAS DE ESE PAIS, ENCONTRAMOS QUE: EL PRESIDENTE, ES EL JEFE DE LA ADMINISTRACION FEDERAL, NOMBRA A TODOS LOS FUNCIONARIOS FEDERALES Y ESTA OBLIGADO A OBTENER LA APROBACION DEL SENADO. RESERVANDOSE DESDE LUEGO EL DERECHO DE SU REMOCION, (28) QUIZA VALGA LA PENA, CONTEMPLAR EN EL INTENTO DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. QUE DICHS NOMBRAMIENTOS PASEN POR ESTE FILTRO Y LIMITE AL PRESIDENCIALISMO; QUE NO ES EL CASO DE LOS CANDIDATOS A LOS PUESTOS DE ELECCION POPULAR, YA QUE ESTOS SE RATIFICAN CON EL SUFRAGIO UNIVERSAL; ASI SE PODRIA ESTAR EN LA POSIBILIDAD DE QUE PERSONAS QUE NO CALIFIQUEN POR SUS ANTECEDENTES, SE NIEGUEN A EXPONERSE A UN POSIBLE RECHAZO POR PARTE DE DICHA CAMARA, CLARO ESTA ESTO SIGNIFICARIA UNA LIMITACION AL PODER DEL PRESIDENCIALISMO Y DE QUE EL PODER LEGISLATIVO ASUMA EL PAPEL QUE -- CONSTITUCIONALMENTE LE ESTA CONFERIDO, Y DE QUE EL ORIGEN DEL LEGISLADOR OBEDEZCA MAS QUE A LA VOLUNTAD DEL GOBERNANTE EN TURNO A UN SISTEMA [LA CARRERA PARLAMENTARIA] Y A LA ACEPTACION DEL PUEBLO. LO QUE IMPLICARIA UNA VERDADERA REFORMA POLITICA.

LA ORGANIZACION GUBERNAMENTAL DEL ESTADO FEDERAL MEXICANO, CONTEMPLA DOS FORMAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, DE ACUERDO AL

28) HAURIU, ANDRE, DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES POLITICAS, OP. CIT. P.P. 533-34.

ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL Y PRIMERO DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL Y QUE SON A SABER LAS SIGUIENTES:

A.- LA CENTRALIZADA.- QUE SE INTEGRA POR: LA PRESIDENCIA - DE LA REPUBLICA, LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA.

B.- LA PARAESTATAL O DESCENTRALIZADA.

PARA EL CASO DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS COMO YA SE AFIRMO. HAY QUE TOMAR EN CONSIDERACION, TAMBIEN QUE TIENE QUE LLEVAR A CABO EN LA ACTUALIDAD FUNCIONES POLITICO-ADMINISTRATIVAS, NO -- OBSTANTE LA IDEA INICIAL DEL CONSTITUYENTE DE 1917, AL SENALARLE COMO CARACTERISTICA FUNDAMENTAL AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO: - (29) FUNCIONES EMINENTEMENTE ADMINISTRATIVAS DE ACUERDO A LO SIGUIENTE;

- 1.- LOS JEFES DE DEPARTAMENTO NO SON ORGANOS POLITICOS, UNICAMENTE SON ORGANOS ADMINISTRATIVOS.
 - 2.- NO TIENEN LA OBLIGACION DE INFORMAR AL CONGRESO EN LA APERTURA DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO, ACERCA DEL ESTADO QUE GUARDAN LOS ASUNTOS DE SU DEPARTAMENTO.
 - 3.- NO TIENEN LA FACULTAD DEL REFRENDO.
 - 4.- CONSTITUCIONALMENTE, NO TIENEN QUE REUNIR DETERMINADOS REQUISITOS PARA OCUPAR EL CARGO.
- EN FUNCION DE LA DINAMICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, ACEPTAMOS LA TESIS DEL DOCTOR MIGUEL ACOSTA ROMERO, EN EL SENTIDO

29) ACOSTA ROMERO, MIGUEL; TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1986, SEPTIMA EDICION --- P. 203.

DE QUE "LOS DEPARTAMENTOS [EL LOS LLAMA DE ESTADO] TAL COMO REALIZAN SU ACTIVIDAD EN NUESTRA EPOCA, SON ORGANOS COMPLETAMENTE DISTINTOS A LOS QUE PREVIO EL CONSTITUYENTE DE 1917, PUESTO QUE NO ESTAN ENCARGADOS DE UN SERVICIO TECNICO ESPECIALIZADO EN EXCLUSIVA. EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, PRESTA DIVERSIDAD DE SERVICIOS PUBLICOS Y ADEMAS ACTUA EN TODAS LAS RAMAS DE LA ADMINISTRACION, OTROS ELEMENTOS QUE SE DEBE DE TOMA EN CONSIDERACION, PARA ESTIMAR QUE DICHOS FUNCIONARIOS REALIZAN UNA FUNCION POLITICA, ES LO ESTABLECIDO POR EL ARTICULO 6°, DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, ESTOS FORMAN PARTE DEL CUERPO COLEGIADO, CONJUNTAMENTE CON LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y EL TITULAR DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, DE FUNCIONARIOS FEDERALES. PARA LOS EFECTOS PREVISTOS EN EL ARTICULO 29 CONSTITUCIONAL. CON RELACION A LA SUSPENSION DE LAS GARANTIAS INDIVIDUALES. ASI COMO TAMBIEN EL HECHO DE ACUDIR AL INICIARSE EL PERIODO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LA UNION A INFORMAR DEL ESTADO QUE GUARDAN LOS ASUNTOS DE SU DEPARTAMENTO Y LA OBLIGACION PARA COMPARECER ANTE EL CONGRESO, CUANDO SE ESTUDIE UNA LEY O NEGOCIO DE SU INCUMBENCIA. EN LOS TERMINOS DEL ART. 93 CONSTITUCIONAL [REFORMADO]. POR LAS ANTERIORES CONSIDERACIONES, COINCIDIMOS CON EL DR. ACOSTA ROMERO (30) EN QUE DICHOS FUNCIONARIOS, TAMBIEN TIENEN ACTUALMENTE EL CARACTER DE POLITICOS. DEBIDO A LAS ACTIVIDADES QUE REALIZAN Y QUE ESTAN CONTEMPLADAS EN LA CONSTITUCION GENERAL DE LA REPUBLICA Y EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. NO OBSTANTE QUE TECNICAMENTE SE LES CONSIDERE COMO SERVIDORES ADMINISTRATIVOS, SIN REQUISITOS CONSTITUCIONALES PARA OCUPAR EL CARGO. A DIFERENCIA DEL SECRETARIO DEL DESPACHO, Y DE ACUERDO

30) IBIDEM. P. 204

AL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL, AMBOS TIPOS DE SERVIDORES PUBLICOS Y SI SON VARIOS A LOS QUE LES CONCIERNE EL ASUNTO DE FIRMAR TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE, CONCERNIENTES AL AMBITO DE SU COMPETENCIA, SIN ESTE REQUISITO NO SERAN OBEDECIDOS, YA QUE TANTO EL JEFE DEL EJECUTIVO, COMO LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, PRESENTAN UNA UNIDAD JURIDICA ADMINISTRATIVA, EN FUNCION DE QUE ESTOS ULTIMOS SON TAMBIEN COLABORADORES DIRECTOS DE AQUEL, POR MANDATO CONSTITUCIONAL, " LOS SECRETARIOS DE ESTADO NO TIENEN UNA PERSONALIDAD JURIDICA DISTINTA DE LA DEL ESTADO. ES LA LEY LA QUE DETERMINA LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL FUNCIONARIO Y LA FORMA DE EJERCERLA " (31). DE AHI QUE CUANDO NOS ESTAMOS REFIRIENDO A LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVOS, ESTAMOS HACIENDO MENCION DE COLABORADORES INMEDIATOS Y DIRECTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, CONSECUENTEMENTE SU CALIDAD DE COLABORADORES, DEBE DE TOMARSE EN SENTIDO LITERAL. Y DE ACUERDO A LA DEFINICION QUE NOS DA EL DICCIONARIO; ESTE TIENE EL SIGUIENTE SIGNIFICADO: (32) "TRABAJAR CON", LO QUE DA COMO CONSECUENCIA LA COOPERACION SUBORDINADA A LA FUNCION DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL. DE AHI QUE; "TODO ACTO DE UNA SECRETARIA DE ESTADO, ES DE LA RESPONSABILIDAD DEL PODER EJECUTIVO" (33), LO QUE DEBE DE ENTENDERSE COMO LA RESPONSABILIDAD UNITARIA Y QUE DA COMO RESULTADO LA UNIDAD DE ESTE PODER. EL DR. IGNACIO BURGOA (34) CI

31) SERRA ROJAS, ANDRES, OP. CIT. P.525.

32) NUEVO DICCIONARIO ILUSTRADO SOPENA, EDITORIAL RAMON SOPENA, - S.A. BARCELONA 1972, P. 277.

33) CITADO POR SERRA ROJAS, ANDRES, OP. CIT. P. 529 DEL SEMANARIO JURIDICO DE LA FEDERACION T. 35,

34) BURGOA, IGNACIO, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL - PORRUA, S.A. SEXTA EDICION P.P. 788-89

TANDO A GABINO FRAGA, QUE TIENE UN PARTICULAR PUNTO DE VISTA AL _
RESPECTO: " LOS ACTOS DE UN SECRETARIO DE ESTADO NO PUEDEN JURIDI
CAMENTE SER REVISADOS EN LA VIA JERARQUICA POR EL PRESIDENTE DE -
LA REPUBLICA, PORQUE FALTA ESA JERARQUIA DESDE EL MOMENTO EN QUE
EL ACTO DEL SECRETARIO, ES ACTO DEL PRESIDENTE..."

EL ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL, ESTABLECE CLARAMENTE QUE LOS
NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACION, ESTARAN A CAR
GO DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS:
CON OBJETO DE SU TRAMITE Y RESOLUCION EN LOS ASUNTOS DE SU COMPE
TENCIA. Y PARA LA MEJOR DISTRIBUCION Y DESARROLLO DEL TRABAJO EN
COMENDADO PODRAN CONFERIR FACULTADES DELEGABLES EN SERVIDORES - -
SUB-ALTERNOS, DESPIDIENDO PARA ELLO LOS ACUERDOS RELATIVOS, QUE -
DEBERAN SER PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION SIN
PERDER POR ESTO, LA POSIBILIDAD DE SU EJERCICIO DIRECTO. EJERCI
CIO QUE IGUALMENTE LE CORRESPONDERA , CUANDO LO JUZGUE NECESARIO.
ASI COMO TAMBIEN EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE CADA SECRETARIA DE
ESTADO, Y ESTABLECE CUALES SON LAS FACULTADES NO DELEGABLES; (35)
DESTACANDOSE LAS SIGUIENTES:

- A).- EVALUAR LAS POLITICAS QUE FIJE EL PRESIDENTE DE LA RE
PUBLICA.
- B).- SOMETER AL ACUERDO DEL PRESIDENTE, LOS ASUNTOS ENCO--
MENDADOS A LA SECRETARIA.
- C).- PROPONER AL EJECUTIVO FEDERAL, LEYES, REGLAMENTOS, DE
CRETOS, ACUERDOS Y ORDENES SOBRE LOS ASUNTOS DE SU --
COMPETENCIA.
- D).- DAR CUENTA AL CONGRESO DE LA UNION, DEL ESTADO QUE --
GUARDA SU RAMO E INFORMAR SIEMPRE QUE SE LE REQUIERA

35) REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECOGEF, D. OF. 19-I-87.

PARA ELLO; POR CUALQUIERA DE LAS CAMARAS QUE LA INTEGRAN, CUANDO SE DISCUTA UNA LEY O SE ESTUDIE UN ASUNTO CONCERNIENTE A SU RAMO.

E).- REFRENDAR LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, EXPEDIDOS EN ASUNTOS QUE LE CORRESPONDAN A LA SECRETARIA DE QUE SE TRATE.

ESTAS SON LAS FACULTADES INDELEGABLES MAS RELEVANTES, CON BASE EN ESTE EJEMPLO Y DE ACUERDO A LO ANTERIOR, LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, GOZAN DE UN CAMPO COMPETENCIAL AMPLIO. CON ATRIBUCIONES PRECISAS Y ESTAN DOTADOS DE FUNCIONES POLITICAS YA QUE COLABORAN Y COMPARTEN CON EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA LA DIRECCION POLITICA DE LA NACION. (36) Y ES A TRAVES DEL REFRENDO QUE SE VINCULAN A LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL DE DIRECCION. DENTRO DE LOS OBJETIVOS EN CUALQUIER SISTEMA POLITICO ES EL DE DAR AUTENTICIDAD A LOS ACTOS PRESIDENCIALES Y HACER CORRESPONSABLES A LOS SECRETARIOS CON EL PRESIDENTE, (37) YA QUE LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO Y LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, ELABORAN LOS PROYECTOS DE LOS ACTOS DEL EJECUTIVO Y, TODA VEZ QUE SON APROBADOS POR ESTE. [SE ENTIENDE QUE PROVIEEN DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA] ES POR MEDIO DEL REFRENDO QUE SE VINCULAN FORMALMENTE. LO ANTERIOR PARA GARANTIZAR TAMBIEN SU CUMPLIMIENTO Y OBSERVANCIA, CABE ACLARAR QUE LOS SERVIDORES PUBLICOS DE REFERENCIA, NO RECIBEN DELEGADA LA FACULTAD REGLAMENTARIA, RESERVADA EN EXCLUSIVA AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. SE HA DETERMINADO EXPEDIR REGLAMENTOS. ESTO ES CONGRUENTE, YA QUE SE TRATA DE

36) SERRA ROJAS, ANDRES; OP. CIT. P. 526

37) GONZALEZ OROPEZA, MANUEL; EL PRESIDENCIALISMO UNAM, COORDINACION DE HUMANIDADES, GRANDES TENDENCIAS POLITICAS CONTEMPORANEAS. 1986 p. 15.

COLABORADORES CON FACULTADES EJECUTIVAS DELEGADAS, DICHA DELEGACION ES AUTORIZADA POR EL PODER LEGISLATIVO A TRAVES DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. CONCRETANDOSE A PREPARAR Y REFRENDAR EN SU MOMENTO LOS REGLAMENTOS, SE TRATA DE UNA MEDIDA DE CONTROL DEL LEGISLATIVO SOBRE AQUEL PODER, CONSECUENTEMENTE, EL EJERCICIO DE ESTA FACULTAD, ES EXCLUSIVA DEL TITULAR DEL EJECUTIVO. NO DEBE DE SER CUESTIONADA, NI CONDICIONADA EN SU VALIDEZ POR SUS COLABORADORES INMEDIATOS, YA QUE ESTE HECHO LOS ELEVARIA A LA CATEGORIA DE TITULARES DEL PODER EJECUTIVO.

EN LO REFERENTE A LAS ORDENES PRESIDENCIALES, ESTAS EN LA PRACTICA PUEDEN SER FIRMADAS POR LOS SUB-SECRETARIOS; (ART. 6 --- FRACC. X; REGLAMENTO INTERIOR, SECOGEF), Y OFICIALES MAYORES DE LA DEPENDENCIA QUE SE TRATE; PERO ENTRE NOSOTROS ES PRACTICA COMUN QUE LAS INSTRUCCIONES PRESIDENCIALES LAS FIRME EL TITULAR DE LA SECRETARIA, COMO UNA ESTRATEGIA MAS POLITICA QUE JURIDICA.

3.- LA RESPONSABILIDAD.

LA RESPONSABILIDAD SE DEFINE COMO: (38) "EL CONJUNTO DE NOTAS POR LAS CUALES UN SUJETO HA DE DAR RAZON A OTROS DE UN ACTO O DE UN HECHO. LA RESPONSABILIDAD; ESTA ES LA SIMPLE ATRIBUCION DE UN HECHO O DE UN ACTO A UN SUJETO DETERMINADO; AQUELLA IMPLICA EL DEBER DE DAR CUENTA DEL HECHO O DEL ACTO A OTROS " DE AHI QUE SE AFIRME QUE LA RESPONSABILIDAD ES UN CONCEPTO JURIDICO FUNDAMENTAL, DEL QUE SE DERIVAN:

- A) LA RESPONSABILIDAD COMO DEBER DE UN CARGO, ESTA ES UNA CONSIDERACION ABSTRACTA, DISCRECIONAL.
- B) LA RESPONSABILIDAD COMO CAUSA DE UN ACONTECIMIENTO, ES TE INDETERMINADO E INCIERTO.
- C) LA RESPONSABILIDAD COMO MERECEIMIENTO, REACCION O RES PUESTA.
- D) LA RESPONSABILIDAD COMO CAPACIDAD MENTAL, QUE CONTEMPLA UNA ACTITUD INTRINSECA RACIONAL.

CON OBJETO DE DETERMINAR EL CRITERIO QUE ESTABLEZCA LA RESPONSABILIDAD, SE IDENTIFICAN DOS Y QUE SON LAS SIGUIENTES:

- 1.- LA RESPONSABILIDAD POR CULPA O SUBJETIVA. QUE SE INTEGRA CON ELEMENTOS SUBJETIVOS, HACIENDO RESPONSABLE AL AUTOR DEL ILICITO.
- 2.- LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA, EN LA QUE NO IMPORTA LA CULPA DEL AUTOR, SINO QUE ES SUFICIENTE QUE EL HECHO ILICITO SE REALICE - CON CULPA O SIN ELLA - PARA SANCCIONARLE.

TODA VEZ QUE YA TENEMOS LA DEFINICION DEL CONCEPTO DE LA RESPONSABILIDAD, PODEMOS AFIRMAR QUE: LA RESPONSABILIDAD NACE COMO CONSECUENCIA DE LA VIOLACION DEL DEBER JURIDICO; " EN LA QUE CONCURREN UN HECHO ILICITO, UN DANO Y UN NEXO DE CASUALIDAD, ENTRE EL HECHO Y EL DANO ". (39)

- 38) VILORO TORANZO, MIGUEL, INTRODUCCION AL ESTUDIO DE DERECHO, EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO 1966. P. 350.
- 39) GALINDO GARFIAS, IGNACIO; "RESPONSABILIDAD CIVIL", EN INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO TOMO VIII, EDITORIAL PORRUA, MEXICO 1985. OP. CIT. P.P.46-47.

3.1.- EL REFRENDO COMO RESPONSABILIDAD UNITARIA.-EN ESTE ORDEN DE IDEAS; " UN INDIVIDUO ES RESPONSABLE JURIDICAMENTE, CUANDO ES SUCEPTIBLE DE SER SANCIONADO. SUPONIENDO UN DEBER (DEL CUAL RESPONDA EL INDIVIDUO) SIN QUE DEBA CONFUNDIRSE CON EL " (40).

EN OPINION DEL CONSTITUCIONALISTA; PELEPE TENA RAMIREZ. EN SU LIBRO: " DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO ", EN EL QUE SE PROPONE DESCUBRIR LAS FINALIDADES DEL REFRENDO EN NUESTRO SISTEMA Y -- SOSTIENE QUE DERIVADO DE ESTE, SE ACTUALIZA LA TRIPLE RESPONSABILIDAD DEL AGENTE REFRENDATARIO Y QUE ES A SABER: LA RESPONSABILIDAD TECNICA, Y PENAL Y LA POLITICA. CONSIDERANDO AL REFRENDO SE CRETARIAL, COMO FACULTAD, COMO ACTO CONCURRENTENTE, COMO DEBER JURIDICO Y COMO FACULTAD, POR LO QUE COMENZAREMOS POR DEFINIR CADA -- UNO DE ESTOS CONCEPTOS, QUE NOS SERVIRAN PARA NUESTRO OBJETO DE ESTUDIO.

EN TRATANDOSE DE LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DEL REFRENDO MINISTERIAL, COMO SE EXPLICO ANTERIORMENTE AL RESPONSABILIZAR AL AGENTE QUE REFRENDA, SIGNIFICA EN NUESTRO SISTEMA LO CONTRARIO A LA COLABORACION REQUERIDA POR EL JEFE DE ESTADO, PARA GARANTIZAR LA EFICACIA DE LOS ACTOS DEL MISMO.

3.2.- EL REFRENDO COMO ACTO CONCURRENTENTE.

EL REFRENDO MINISTERIAL ES UN ACTO JURIDICO QUE REQUIERE DE LA PARTICIPACION DE UN AGENTE REFRENDATARIO EN FORMA SUBSIDIARIA DE LOS ACTOS DEL JEFE DE ESTADO. CON OBJETO DE ASEGURAR LA OBSERVANCIA Y OBLIGATORIEDAD DE UN DECRETO, LEY O REGLAMENTO. ACTUALIZANDOSE CON ESTO UNA FACULTAD CONCURRENTENTE EN EL REGIMEN PRE

40) TAMAYO SALMORAN, ROLANDO "RESPONSABILIDAD" INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, TOMO --- VIII P. 44-45.

SIDENCIAL, EL PRESIDENTE NO ESTA EXENTO DE RESPONSABILIDAD Y ESTA NO LA TRANSMITE AL AGENTE REFRENDATARIO. CUANDO SE REQUIERE EL REFRENDO, EL SUJETO QUE REFRENDA NO ES RECEPTOR DE NINGUNA RESPONSABILIDAD APARENTE, Y EN EL CASO NUESTRO, LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL ES UNIPERSONAL, A LO SUMO SE CONVIERTE EN COPARTIPE DEL ACTO. DE DONDE VEMOS QUE EL PRESIDENTE NO SE LIBERA DE SU RESPONSABILIDAD PERO EL AGENTE QUE REFRENDA SI SE INVOLUCRA EN EL ACTO Y RESPONDERA HASTA DONDE SU PARTICIPACION LO CONVIERTA EN CULPA__
BLE.

3.3.- EL REFRENDO COMO DEBER JURIDICO.

PARA HANS KELSEN; EL DEBER JURIDICO (41) ES ESTABLECIDO -- POR TODA LEY SOCIAL, ENTRE UNA CONDICION Y SU CONSECUENCIA; ESTA RELACION TIENE EL CARACTER DE IMPUTACION Y TIENE UNA CATEGORIA LOGICA Y NO UNA NOCION MORAL O JURIDICA, MEJOR DICHO, ES LA OBLIGACION DE REALIZAR LA CONDUCTA CONTRARIA A AQUELLA QUE LA NORMA DETERMINA COMO CONDICION PARA APLICAR UNA SANCION. EMANUEL KANT; __ AFIRMA QUE: EL DEBER JURIDICO, ES EL VALOR MORAL ABSOLUTO.

LA OPINION DEL MAESTRO MIGUEL ARROYO RAMIREZ; (42) ES QUE PARA LA EXISTENCIA DEL DEBER JURIDICO, NO SE REQUIERE QUE EXISTA UN DERECHO SUBJETIVO, YA QUE NO TIENE POR QUE HABER UN PARTICULAR CON FACULTADES PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE UNA OBLIGACION, - - SINO TODA LA COLECTIVIDAD ORGANIZADA EN EL ESTADO-GOBIERNO, QUE _ APLICA LA SANCION AL INCUMPLIMIENTO DE QUE SE TRATE.

POR LO ANTERIOR, LLEGAMOS A LA CONCLUSION DE QUE; EL DEBER JURIDICO, ES UNA CONSECUENCIA NATURAL DE LA NORMA JURIDICA. EL --

- 41) KELSEN, HANS. TEORIA PURA DEL DERECHO, EUDEBA EDIT. UNIVERSITARIA BUENOS AIRES, NOVENA EDICION 1970, ARGENTINA P. 85-86.
42) ARROYO RAMIREZ, MIGUEL "DEBER JURIDICO" EN INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO TOMO III OP. CIT. P. 15

MAESTRO EDUARDO GARCIA MAYNES (43) AFIRMA QUE; NO HAY DEBER JURIDICO, SIN DERECHO SUBJETIVO AL QUE NO CORRESPONDA EL DEBER DE -- OTRA PERSONA. EL DEBER Y EL DERECHO SUBJETIVO SON TERMINOS CORRELATIVOS; ES DECIR SON BILATERALES, LO QUE PRESENTA COMO CARACTERISTICA DE UNA RELACION JURIDICA, COMO ENLACE NECESARIO Y RECIPROCO. (44) CONTEMPLANDO LA IDEA DEL ANTES CITADO AUTOR, CON LO SIGUIENTE: "...CUANDO UNA NORMA CONFIERE UNA FACULTAD DE HACER ALGO, AL PROPIO TIEMPO OBLIGA A LOS DEMAS A NO IMPEDIR QUE AQUEL HAGA LO QUE LICITAMENTE PUEDE HACER..." (45) DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER JURIDICO, SURGE LA SANCION. PARA EL MAESTRO; LUIS RECANSENS SICHES (46) "...EL DEBER JURIDICO LO TIENE SOLO Y EXCLUSIVAMENTE PORQUE HAY UNA NORMA DE DEBER JURIDICO POSITIVO VIGENTE QUE ASI LO DETERMINA; Y LO UNICO QUE ESTA NORMA LE EXIGE ES EL HECHO OBJETIVO Y EXTERIOR..." PARA IGNACIO BURGOA, (47) EL REFRENDO ES MAS UNA OBLIGACION, DADA LA SITUACION DE LOS AGENTES REFRENDATARIOS CON RESPECTO AL PRESIDENTE EN NUESTRO SISTEMA PRESIDENCIALISTA. DONDE LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO SON MEROS COLABORADORES DE ESTE, QUE LOS CONVIERTE EN DEPOSITARIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA FEDERAL.

PERO EXISTE LA OPINION GENERALIZADA DE QUE EL REFRENDO SECRETARIAL, ES UN DEBER DERIVADO DE UNA NORMA JURIDICA. EN LA CUAL LA PLURALIDAD DE GOBERNADOS, OBSERVA QUE EL AGENTE REFRENDATARIO

43) GARCIA MAYNES, EDUARDO; FILOSOFIA DEL DERECHO, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1988, P. 66

44) IBID. P. 67

45) IBID. P. 67

46) RECANSENS SICHES, LUIS; TRATADO DE FILOSOFIA DEL DERECHO EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1975, P. 240.

47) OP. CIT. P. 782.

ASEGURE LA EFICACIA DE LOS ACTOS PRESIDENCIALES Y VIGILA ESA MISMA PLURALIDAD DE SUJETOS ORGANIZADOS LAS SUPUESTAS VIOLACIONES - QUE SE PUDIERAN COMETER EN EL CUMPLIMIENTO DE ESE DEBER, PARA QUE EN SU CASO, DE COMO RESULTADO UNA SANCION.

LO ANTERIOR, CON OBJETO DE QUE EL EJECUTIVO NO QUEDE POR ENCIMA DEL ORDEN JURIDICO EXISTENTE. LO CUAL SERIA GRAVE EN UN ESTADO DE DERECHO. ASUMIENDO EL AGENTE REFRENDATARIO LA FUNCION DE CONTROLADOR DE LOS ACTOS DEL EJECUTIVO Y DE CUALQUIER DESVIACION EN SU FUNCION, AL INTENTAR DARLE EFICACIA A ILICITOS PENADOS POR EL DERECHO.

EN NUESTRO SISTEMA, LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL AGENTE REFRENDATARIO, TENDRIA DOS OPCIONES:

- 1) CONVERTIRSE EN COMPLISE DE UN ILICITO.
- 2) O NO CUMPLIR CON SU DEBER JURIDICO DE CONTROLADORES DE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE, HACIENDO EXIGIBLE SU RESPONSABILIDAD, SIGNIFICANDO LA CONTRAPARTIDA DE LA IRESPONSABILIDAD PENAL QUE TIENE EL PRESIDENTE DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO. DE DONDE RESPONDERIA UNICA Y PERSONALMENTE POR EL ILICITO COMETIDO EN ABUSO U OMISION EN SUS FUNCIONES.

3.4. EL REFRENDO COMO FACULTAD.

DE ACUERDO A LA DEFINICION QUE NOS DA EL DICCIONARIO DE -- TERMINOS JURIDICOS; FACULTAD ES LA: " POSIBILIDAD JURIDICA QUE UN SUJETO TIENE DE HACER O NO HACER ALGO " (48) LO QUE QUIERE DECIR QUE ES LA APTITUD O POTESTAD DE UNA PERSONA PARA MODIFICAR LA SITUACION JURIDICA EXISTENTE DE UNO MISMO O DE OTROS.

DE ACUERDO A OTRA DEFINICION, " ES LA POSIBILIDAD DE EJECUTAR CUALQUIER ACTO LICITO, CON PRESCINDENCIA DE QUE EL CONTENIDO DE ESTE ACTO SE HAYA DETERMINADO CON AUTONOMIA O HETERONOMIA" (49)

- 48) DE PINA RAFAEL, DICCIONARIO DE DERECHO, EDITORIAL PORRUA, S.A. SEGUNDA EDICION, MEXICO, P. 175.
- 49) TAMAYO SALMORAN, ROLANDO, "FACULTAD" INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, OP. CIT. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO TOMO IV, P. 175.

DE ACUERDO A LO ANTERIOR SE ENTIENE NO SOLO COMO LA POSIBILIDAD DE REALIZAR ACTOS PERMITIDOS, SINO TAMBIEN DE ACTOS LICITOS NOR MATIVAMENTE EXIGIDOS.

"LA FACULTAD ES ALGO QUE SE PUEDE HACER U OMITIR COMO EN EL DERECHO SUBJETIVO PERO, EN EL CASO DE LA FACULTAD NO SE TRATA DE REALIZAR HECHOS LICITOS, JURIDICAMENTE PERMITIDOS, SINO DE PRO DUCIR, ACTOS JURIDICOS VALIDOS". ESTO ES, QUE LA FACULTAD DERIVA DA DE UNA NORMA PARA PRODUCIR EFECTOS JURIDICOS PREVISTOS, PUEDE INCLUSO MODIFICAR VALIDAMENTE LA SITUACION JURIDICA. (50) DE LO EXPUESTO PODEMOS DERIVAR QUE EL REFRENDO SECRETARIAL (EN NUESTRO SISTEMA) ES UNA FACULTAD DE ALGUNOS COLABORADORES DEL JEFE DE ES TADO, PARA PRODUCIR ACTOS JURIDICOS, CON EFECTOS JURIDICOS, COMO ES EL DE ASEGURAR LA EFICACIA DE LOS ACTOS QUE REQUIEREN DEL RE FRENDO. Y AL CONSIDERAR COMO FACULTADA ESTA FIGURA JURIDICA, SU EJERCICIO CREA OBLIGACIONES, DERECHOS Y NUEVAS FACULTADES.

"EL DERECHO SUBJETIVO SE AGOTA EN SU EJERCICIO, LA FACULTAD NO. CON ESTA SE PRETENDE QUE LOS ACTOS TENGAN LOS EFECTOS QUE PRE TENDEN TENER. SI NO HAY FACULTAD, EL ACTO ES NULO. SI LO QUE NO TENGO ES EL DERECHO SUBJETIVO EL ACTO ES ILICITO" (51).

PARA EL DERECHO PUBLICO, EL TERMINO FACULTAD LO ASOCIA CON EL DE COMPETENCIA. POR LO QUE LA COMPETENCIA EN EL CASO DEL REFREN DO MINISTERIAL ES EN ATENCION DE LA MATERIA DE QUE SE TRATE.

CABE ACLARAR QUE EN LA ADMINISTRACION PUBLICA EXISTE LA FA CULTAD DISCRECIONAL, GABINO FRAGA; (52) CITANDO A ROGER BONARD; DEFINE A ESTA, CUANDO: "PREVIENDO PARA LA ADMINISTRACION EN OCA--

50) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEGA, TOMO XI OP. CIT. P. 786.

51) TAMAYO SALMORAN, ROLANDO, OP. CIT. P. 176.

52) FRAGA GABINO, OP. CIT. P. 101.

SION DE UNA RELACION DE DERECHO CON UN PARTICULAR, DEJAN A LA ADMINISTRACION UN PODER LIBRE DE APRECIACION PARA DECIDIR SI DEBE OBRAR O ABSTENERSE, EN QUE MOMENTO DEBE OBRAR, COMO DEBE OBRAR Y QUE CONTENIDO VA A DAR A SU ACTUACION", EL UNICO REQUISITO ES QUE LA DISCRECIONALIDAD DEBE DE ESTAR AUTORIZADA POR LA LEY. LO QUE PERMITIRA LA LIBRE APRECIACION DE LOS HECHOS FRENTE A LOS FINES PUBLICOS Y EN ATENCION AL INTERES GENERAL. ALGUNOS TRATADISTAS -- IDENTIFICAN EL REFRENDO MINISTERIAL CON ESTA ESPECIE DE FACULTADES. YA QUE SE REFRENDA O NO EL ACTO DE JEFE DE ESTADO QUE ASI LO REQUIERE, DEPENDIENDO DE LA VOLUNTAD DE QUIEN OTORGA EL REFRENDO.

NO ESCAPA A LAS CRITICAS ESTA DOCTRINA, YA QUE AL DECIR DE ALGUNOS: "SURGE DE QUERER HACER CONVIVIR EL LIBRE ALBEDRIO CON -- UNA NORMA JURIDICA, ARBITRARIEDAD CON DERECHO, CON ORDENAMIENTO." (53) TODA VEZ QUE YA SE DEFINIO EL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD Y COMO ESTA SE PUEDE PRESENTAR, COMO UN DEBER O COMO UNA FACULTAD Y QUE EN ATENCION A LO ANTERIOR SE ACTUALIZE LO QUE SE HA DADO EN LLAMAR LA TRIPLE RESPONSABILIDAD DEL AGENTE REFRENDATARIO.

3.5. RESPONSABILIDAD TECNICA.

ESTE TIPO DE RESPONSABILIDAD LA ASUME EL SECRETARIO DE ESTADO EN VIRTUD DEL REFRENDO, OBEDECIENDO A QUE SON TITULARES DE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS DEL RAMO DE SU COMPETENCIA, AL ELABORAR PROYECTOS O LLEVAR A CABO ACCIONES QUE ESTEN BAJO SU RESPONSABILIDAD Y QUE POSTERIORMENTE LE SON PRESENTADOS AL JEFE DE ESTADO BAJO LA RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO DE QUE SE TRATE. EL CUAL - ADEMAS ASESORA LA TOMA DE DECISIONES POR PARTE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, Y COMO AFIRMA TENA RAMIREZ: (54) NO ES POSIBLE -- QUE ESTE TENGA EL DOMINIO DE; " LAS NUMEROSAS Y VARIADAS CUESTIONES TECNICAS DE LA ADMINISTRACION", CON LA DESTREZA QUE LE EXIGE SU RESPONSABILIDAD.

DERIVADO LO ANTERIOR Y DE LA ESPECIALIDAD DEL TRABAJO EN CONTEXTO MODERNO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, ES QUE SE CREAN LAS SECRETARIAS DE ESTADO. POSIBLEMENTE EL ANTES CITADO AUTOR, TRATA DE RELACIONAR LA RESPONSABILIDAD TECNICA DEL AGENTE REFRENDATARIO ANTE EL PRESIDENTE, EN VIRTUD DEL REGLAMENTO DEL ART. 24 DE LA -- LEY (AHORA 25) DE SECRETARIAS DE ESTADO, AL OTORGAR AL REFRENDO - UNA FINALIDAD QUE LA TEORIA NO REGISTRA, AL OBLIGAR CONFORME AL - ART. 1º DEL ANTES MENCIONADO REGLAMENTO QUE: "EL SECRETARIO DEBE FIRMAR ANTES QUE EL PRESIDENTE. SOSTENER ESTE CRITERIO, EXCLUIRIA LA TESIS DE QUE EL REFRENDO TIENE COMO FINALIDAD EL DE AUTENTIFICAR LA FIRMA DEL JEFE DE ESTADO".

3.6. LA RESPONSABILIDAD PENAL.

LA RESPONSABILIDAD PENAL SE DEFINE, COMO: "EL DEBER JURIDICO DE SUFIR LA PENA QUE RECAE SOBRE DE QUIEN HA COMETIDO UN DELITO; ESTO ES, UNA ACCION U OMISION TIPICA, ANTIJURIDICA Y CULPABLE". (55) NUESTRO DERECHO PENAL, NO SOLO CONTEMPLA LA RESPONSABILIDAD OBJETIVA, SINO QUE TAMBIEN COMPRENDE; EL DOLO O LA CULPA, - DE AHI QUE: LA RESPONSABILIDAD PENAL ES EXCLUSIVA PARA EL AUTOR DEL DELITO, PARA EL GENERADOR DE LA CONDUCTA TIPIFICADA. EN TRATANDOSE DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, ES MATERIA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL, EN ATENCION AL ESTUDIO DE LA DIVISION COMPETENCIAL DE LOS ORGANOS DEL ESTADO Y EL EJERCICIO DE FACULTADES OTORGADAS A LOS TITULARES DE ESOS ORGANOS. ADEMAS DE SUS IMPLICACIONES, COMPRENDIENDO LAS ACCIONES DELICTUOSAS EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA.

EN EL CASO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN NUESTRO SISTEMA; DICHA RESPONSABILIDAD SOLO LE PODRA SER EXIGIBLE DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO, POR: "TRAICION A LA PATRIA O DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMUN". DE ACUERDO AL SEGUNDO PARRAFO DEL ART. 108 CONSTITUCIONAL. LO ANTERIOR DEBE DE INTERPRETARSE DE QUE MAS BIEN ESTE FUNCIONARIO, ES IRRESPONSABLE PENALMENTE Y DE QUE LA INMUNIDAD DE QUE GOZA, ES CASI ABSOLUTA.

EN EL CASO DEL SECRETARIO DEL DESPACHO, SEGUN TENA RAMIREZ; (56) LA RESPONSABILIDAD PENAL DEL AGENTE REFRENDATARIO, SE ESTABLECE AL ASOCIAR EN FORMA VOLUNTARIA Y AUTONOMA MEDIANTE LA APOSICION DE SU FIRMA, (A TRAVES DEL REFRENDO) UN ACTO CONSIDERADO CO

55) BUNSTER, ALVARO; "RESPONSABILIDAD PENAL", DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO TOMO VIII, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNAM. OP. CIT. P. 60.

56) TENA RAMIREZ, FELIPE. OP. CIT. P. 252

MO DELICTUOSO, DERIVADO DE LO ANTERIOR; ESTE ASUME SU PERSONAL RESPONSABILIDAD, EN LOS TERMINOS DEL ANTES MENCIONADO ARTICULO 108 - CONSTITUCIONAL. Y DE ACUERDO AL ANALISIS QUE HACE DICHO AUTOR, - NO EXISTIRIA EN EL CASO DE QUE SE TRATARA DE UN SIMPLE EMPLEADO - QUE OBEDECE A UN SUPERIOR LEGITIMO EN EL ORDEN JERARQUICO, (COMO EXCLUYENTE DE RESPONSABILIDAD), DE ACUERDO AL ARTICULO 15 FRACC. VII DEL CODIGO PENAL VIGENTE.

DE LO EXPUESTO SE ESTABLECE QUE; EL PRESIDENTE Y LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO, RESPONDEN PENALMENTE POR ACTOS PROPIOS. PARA EL PRIMERO, LE ES EXIGIBLE LA RESPONSABILIDAD AL CONCLUIR SU MANDATO, (TOMANDO EN CONSIDERACION LA PRESCRIPCION Y LA IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY) INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EXISTE UN IMPEDIMENTO CONSTITUCIONAL PARA SU PERSECUCION POR INFRACCIONES DIFERENTES A LAS EXPUESTAS ANTERIORMENTE.(57)

POR LO QUE RESPECTA A LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO, ESTOS PUEDEN EN FORMA INDIVIDUAL LLEVAR A CABO CONDUCTAS DELICTUOSAS DURANTE EL TIEMPO QUE DURE SU ENCARGO, DE LAS QUE RESPONDERA PERSONALMENTE Y ESTA A DIFERENCIA DE LA IRRESPONSABILIDAD PENAL DE QUE GOZA EL PRESIDENTE, LE ES EXIGIBLE. DESDE LUEGO PREVIO EL DESAFUERO, PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL TITULO CUARTO, ARTICULO -- 111 CONSTITUCIONAL; PARA ESTAR A LO DISPUESTO EN EL SEGUNDO PARRAFO, DEL ANTES MENCIONADO ARTICULO.

CON OBJETO DE TENER UNA VISION COMPLETA DEL FENOMENO, ES NECESARIO PRECISAR CIERTOS CONCEPTOS JURIDICOS, LOCALIZADOS EN EL DERECHO PENAL, LA TIPICIDAD, PARA FERNANDO CASTELLANOS, ES (58) - "LA ADECUACION DE UNA CONDUCTA CONCRETA CON LA DESCRIPCION LEGAL

57) CASTELLANOS TENA, FERNANDO; LINIAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL; OCTAVA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A. 1974, p. 118.

58) IBID, P. 165.

FORMULADA EN ABSTRACTO". QUE NOS QUIERE DECIR CON ESTO EL ANTES - MENCIONADO TRATADISTA?, QUE SE ESTA REFIRIENDO AL ACOPLAMIENTO DE UNA CONDUCTA ANTIJURIDICA, A LA DESCRIPCION QUE DE ELLA HACE UNA NORMA PENAL. LA CUAL CONFIERE UNA SANCION VARIABLE, ATENDIENDO A LA CULPABILIDAD, (COMO ASPECTO SUBJETIVO DEL HECHO) CONSISTENTE EN LA VALORACION DE LA ANTIJURICIDAD DE LA CONDUCTA TIPICA EN CUES-- TION. ES DECIR QUE LA CONDUCTA EN MENCION, TENGA HECHOS TIPICOS, ANTIJURIDICOS Y CULPABLES. AUNQUE EXISTEN CASOS EN LAS QUE UNA -- CONDUCTA SANCIONADA PENALMENTE, QUEDA PRIVADA DE LA ANTIJURICIDAD POR UNA CAUSA DE JUSTIFICACION. O QUE EN LA VALORACION DE LA ANTI JURICIDAD DE UNA CONDUCTA TIPICA, SEA ELIMINADA POR LA EXISTENCIA DE INCULPABILIDAD POR PARTE DEL GENERADOR DE LA CONDUCTA DESCRITA EN EL TIPO PENAL: LAS CAUSAS DE JUSTIFICACION SON AQUELLAS CONDI_ CIONES QUE TIENEN EL PÓDER DE EXCLUIR LA ANTIJURICIDAD DE UNA CON_ DUCTA TIPICA; REPRESENTAN UN ASPECTO NEGATIVO DEL DELITO" (59) DE BIDO A QUE LA ACCION REALIZADA, A PESAR DE SU APARIENCIA RESULTA CONFORME A DERECHO, A ESTAS TAMBIEN SE LES CONOCE COMO JUSTIFICAN TES O CAUSAS ELIMINATORIAS DE LA ANTIJURICIDAD, CAUSAS DE LICITUD. A LAS JUSTIFICANTES GENERALMENTE SE LES AGRUPA AL LADO DE OTRAS - CAUSAS, QUE ANULAN EL DELITO O SON IMPEDITIVAS DE SU CONFIGURA-- CION DENTRO DE LAS QUE ESTAN: EL CUMPLIMIENTO DE UN DEBER Y EL -- EJERCICIO DE UN DERECHO. MISMAS QUE IMPIDEN LA INTEGRACION DE ESTE. (60) LA INCULPABILIDAD, COMPRENDE DISUELTO EL JUICIO DE REPROCHE, Y PARA SU CONFIGURACION DEBE PRESCINDIRSE DE: CONOCIMIENTO Y VOLUN TAD, AUNQUE HA DE ACLARARSE, QUE TAMPOCO SERA CULPABLE EL SUJETO,

59) IBIDEM.
60) IBIDEM.

P. 181
P. 211

SI FALTARE OTRO ELEMENTO DEL DELITO O LA IMPUTABILIDAD DEL SUJETO "...PUES EL DELITO ES UN TODO QUE EXISTE POR LA CONJUGACION DE -- LOS CARACTERES CONSTITUTIVOS DE SU ESENCIA". (61) COMO ELEMENTO NEGATIVO EN LA CONFIGURACION DEL DELITO. ANALIZANDO LA HIPOTESIS DE OBEDIENCIA JERARQUICA. LA INCULPABILIDAD NACE CON LOS ELEMENTOS INTEGRANTES DEL TIPO. NO EXISTE EN LO EXTERNO UNA CAUSA DE JUSTIFICACION Y EN LO INTERNO UNA DE IMPUTABILIDAD. ES CUANDO SE CONSIDERA, QUE NO DEBIO DE HABER CONDUCTA Y CONOCIMIENTO [INTELECTO Y VOLUNTAD] (62) LO ANTERIOR PUEDE SER PRODUCTO DEL ERROR Y LA NO EXIGIBILIDAD DE OTRA CONDUCTA, EL ERROR SE DEFINE: COMO; " EL FALSO CONOCIMIENTO DE LA VERDAD [CONOCIMIENTO INCORRECTO] SE CONOCE EN FORMA EQUIVOCADA" (63). PARA QUE EL ERROR SEA EXIMENTE, HA DE SER INVENCIBLE, HA DE SER UN ERROR ESENCIAL DE HECHO. DEBE CREERSE QUE SE ESTA ACTUANDO CONFORME A DERECHO, LO QUE SIGNIFICA LA CONTRAPARTIDA DEL DOLO. (64)

POR LO QUE EL ERROR ESENCIAL DE HECHO, DESCARTA EL ELEMENTO INTELECTUAL Y LA COACCION SOBRE LA VOLUNTAD, QUE NO PERMITE OTRO COMPORTAMIENTO. SUPRIME EL ELEMENTO VOLITIVO DE LA CONDUCTA.

LO ANTERIOR DEBE DE SER PROBADO; PUESTO QUE LA INTENCION DELICTUOSA SE PRESUME, SALVO PRUEBA EN CONTRARIO. (65)

DE DONDE ES CASI IMPOSIBLE, QUE EL JEFE DEL EJECUTIVO O -- CUALQUIERA DE SUS COLABORADORES REERENDATARIOS, PUDIERAN ARGUMENTAR UN ERROR ESENCIAL DE HECHO EN LA ACTUACION DELICTUOSA. EQUI--

61) OP. CIT. P. 254.

62) IBID.

63) IBID.

64) CITANDO A PORTE PETIT. OP. CIT. P. 255.

65) CODIGO PENAL PARA EL D.F. ART. 9.

VALDRIA A ARGUIR EL DESCONOCIMIENTO DEL DERECHO QUE LE DA SUSTEN_ TO A SU REGIMEN.

ADEMAS COMO ARGUMENTAR POR PARTE DE LOS SECRETARIOS DEL - DESPACHO Y JEFES DE DEPARTAMETNOS ADMINISTRATIVOS, QUE EL REFREN_ DAR ACTO DELICTUOSO DEL PRESIDENTE PARA ASEGURAR LA EFICACIA DEL MISMO, EL DESCONOCIMIENTO DE NO ESTAR ACTUANDO CONFORME A DERECHO, EN UNA MATERIA QUE SUPUESTAMENTE DOMINAN Y CONOCEN Y DONDE SON TI TULARES DEL AREA TECNICA Y DONDE ADEMAS TIENEN UNA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA. FERNANDO CASTELLANOS TENA, (66) ESTABLECE VARIAS SITUACIONES, EN LO REFERENTE A LA OBEDIENCIA JERARQUICA:

- 1.- SI EL QUE OBEDECE TIENE LA FACULTAD DE INSPECCIONAR LA - ORDEN DEL SUPERIOR Y CONOCE DE LA ILICITUD DE ESTA. SU - ACTUACION SERA DELICTUOSA PUES ESTA OBLIGADO POR LA LEY, A ABSTENERSE DE ACATAR LA INSTRUCCION. LO QUE QUIERE DE- CIR QUE SI EL TITULAR DEL ORGANO EJECUTIVO, ORDENA A UN COLABORADOR REFRENDAR UN HECHO ILICITO, TENIENDO AMBOS; CONCIENCIA DE ESTO, RESPONDERA EN FORMA INDIVIDUAL DEL - DELITO EFECTUADO.
- 2.- SI EL INFERIOR PUEDE JUZGAR DE LA ILICITUD DEL ACTO ORDE NADO, PERO LO DESCONOCE DE MANERA ESENCIAL E INSUPERABLE, EN FORMA INVENCIBLE, LO QUE TIENE COMO CONSECUENCIA; LA INCULPABILIDAD DEL SUBORDINADO, POR UN ERROR ESENCIAL DEL HECHO.
PORTE PETIT, AFIRMA QUE SE TENDRIA UN ERROR ESENCIAL DE HECHO INVENCIBLE, AL ELIMINARSE EL MOVIL DOLOSO DE LA CON DUCTA. EL AUTOR DEL REFRENDO, ACTUARIA CON LA CONCIENCIA DE ESTAR DE ACUERDO CON EL DERECHO.

3.- OTRA HIPOTESIS SERIA QUE EL INFERIOR, CONOCIENDO DE LA ILICITUD DEL MANDATO Y PUDIENDO ABSTENERSE NO LO HACE DEBIDO A LA POSIBILIDAD DE ENFRENTAR GRAVES CONSECUENCIAS. AQUI TENDRIAMOS UNA COACCION SOBRE LA VOLUNTAD O LA NO EXIGIBILIDAD DE OTRA CONDUCTA.

CABE ACLARAR AL RESPECTO QUE NO PUEDE SER EXIMENTE DE RESPONSABILIDAD, EL HECHO DE REFRENDAR UN HECHO ILICITO. ARGUMENTANDO COACCION, YA QUE ESTO EQUIVALE A DELINQUIR POR INTERPONER EL INTERES PERSONAL AL INTERES GENERAL, Y ESTARIAMOS FRENTE A UN ACTO TIPICO, ANTIJURIDICO Y CULPABLE.

4.- Y POR ULTIMO; PUEDE SURGIR LA HIPOTESIS DE QUE CUANDO EL QUE OBEDECE ESTA OBLIGADO A HACERLO, CARECIENDO DE PODER DE INSPECCION. EN ESTE CASO; PARA CASTELLANOS TENA; (67) ES LA UNICA HIPOTESIS EN QUE LA OBEDIENCIA JERARQUICA, ES CONSTITUTIVA DE UNA VERDADERA CAUSA DE JUSTIFICACION.

ES EL CASO TIPICO EN EL QUE; AL DERECHO ADMINISTRATIVO, INTERESA MAS LA CIEGA OBEDIENCIA DEL INFERIOR, QUE LA POSIBILIDAD DE QUE EL SUPERIOR ORDENE ALGO DELICTIVO [PRINCIPIO DE ORDEN Y DISCIPLINA ADMINISTRATIVA] Y PUEDE INCLUSO PRESCINDIR DE SI EL SUBORDINADO CONOCE O DESCONOCE LA ILICITUD, PUES EL ESTADO IMPONE AL INFERIOR COMO UN DEBER CUMPLIR LAS ORDENES SUPERIORES. SIN QUE SEA RELEVANTE SU CRITERIO PERSONAL, SOBRE LA LICITUD E ILICITUD DE LA CONDUCTA ORDENADA. POR LO QUE EN ESTOS CASOS EL INFERIOR ACTUA CUMPLIENDO UNA OBLIGACION Y SE INTEGRA UNA CAUSA DE JUSTIFICACION POR LO QUE NO HAY DELITO POR ESTAR AUSENTE LA ANTIJURICIDAD. Y EN EL CASO QUE NOS TRATA, EL SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.

67) OP. CIT. P. 258-259.

TRATIVO. DEBE AL TITULAR DEL ORGANO EJECUTIVO OBEDIENCIA LEGITIMA, SIN QUE SEA INTERPRETADO, COMO CONDUCTAS QUE PUEDAN ESTAR COLUDIDAS PARA COMETER ACTOS DELICTUOSOS. YA QUE LA PARTICIPACION PARA PERPRETAR DELITOS, EN MATERIA PENAL SE DEFINE: "...LA VOLUNTARIA COOPERACION DE VARIOS INDIVIDUOS EN LA REALIZACION DE UN DELITO, SIN QUE EL TIPO REQUIERA ESA PLURALIDAD..." (68) DENTRO DE LA PARTICIPACION ENCONTRAMOS LA ACCESORIEDAD; EN LA CUAL ES AUTOR DEL DELITO EL QUE EFECTUA: ACCIONES U OMISIONES; CONTEMPLADAS POR EL DERECHO PENAL Y LA RESPONSABILIDAD DE LOS PARTICIPANTES. ESTA EN FUNCION DEL GRADO DE COMPLICIDAD CON EL AUTOR PRINCIPAL.

EN EL CASO DEL REFRENDO DE UN HECHO Ilicito, EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL, TENDRIA COMO ACTOR PRINCIPAL AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, RESPONSABLE UNICO DE LOS ACTOS GENERADOS POR EL ORGANO EJECUTIVO Y LA PARTICIPACION ACCESORIA, ES LA DE LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO Y JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS AL ASEGURAR CON SU FIRMA, LA EFICACIA DE UN HECHO CUYA INSPECCION LES OBLIGA A NO REFRENDAR. LA RESPONSABILIDAD DERIVADA DE ESTE HECHO TENDRA QUE DETERMINARSE BAJO ESTE CRITERIO.

3.7. LA RESPONSABILIDAD POLITICA.

GABINO FRAGA, (69) OPINA; QUE ES EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO DONDE LA RESPONSABILIDAD DEL AGENTE REFRENDATARIO, NO ES JURIDICA, (CIVIL O PENAL) ESTA MAS BIEN ES UNA RESPONSABILIDAD POLITICA.

"...LA RESPONSABILIDAD POLITICA NO PRESUPONE, COMO LA PENAL, UN MAL EN EL SENTIDO JURIDICO. LA COMISION DE UN ACTO ILEGAL, SINO SIMPLEMENTE MOTIVOS DE CONVENIENCIA U OPORTUNIDAD; NO SE ACCTUA MEDIANTE RECURSOS JURIDICOS (IMPEACHMENT) COMO AQUELLA, SINO POR MEDIOS DE NATURALEZA POLITICA (PREGUNTAS, INTERPELACIONES, VOTOS DE CENSURA ESPECIALMENTE), Y FINALMENTE NO DESEMBOCA EN LA IMPOSICION DE PENAS, SINO EN LA SEPARACION DEL CARGO".

ESTO DE ACUERDO A LAS MODIFICACIONES AL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL; DEL 28 DE DICIEMBRE DE 1982, EL ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL, EN FORMA GENERICA NOS DEFINE QUIENES SON SERVIDORES PUBLICOS E INCLUYE A TODA PERSONA QUE DESEMPEÑE UN EMPLEO, CARGO O COMISION DE CUALQUIER NATURALEZA EN LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. LO QUE INCLUYE POR SUPUESTO AL SECRETARIO DEL DESPACHO. EL ARTICULO 109; SENALA QUE, DERIVADO DE LA RESPONSABILIDAD EN QUE INCURRAN LOS FUNCIONARIOS, SE PROCEDERA MEDIANTE JUICIO POLITICO. CUANDO EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, INCURRAN EN ACTOS Y OMISIONES QUE REDUNDEN EN PERJUICIO DE LOS INTERESES PUBLICOS FUNDAMENTALES O DE SU BUEN DESPACHO. ASI MISMO - EL ARTICULO 110; ESTABLECE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO POLITICO POR VIOLACIONES GRAVES A LA CONSTITUCION Y A LAS LEYES FEDERALES. ASI COMO POR EL MANEJO INDEBIDO DE FONDOS Y RECURSOS FEDERALES, DISTINGUIENDO DESDE LUEGO LA RESPONSABILIDAD PENAL Y LAS SANCIONES -

69) FRAGA, GABINO; OP. CIT. P. 183.

ADMINISTRATIVAS, DESARROLLANDOSE AUTOMATICAMENTE LOS PROCEDIMIENTOS PARA APLICAR ESTAS.

LO CIERTO ES, QUE INDEPENDIENTE DE LA SANCION QUE SEÑALA EL MAESTRO GABINO FRAGA, TAMBIEN CONSTITUCIONALMENTE SE CONTEMPLA LA INABILITACION PARA OCUPAR OTRO CARGO DENTRO DEL SECTOR PUBLICO. EL PROCEDIMIENTO QUE AL RESPECTO SE ESTABLECE; SE INICIA EN LA CAMARA DE DIPUTADOS, DONDE SE SUSTANCIA EL PROCEDIMIENTO CON LA COMPARCENCIA DEL INculpADO; [SE DETERMINA SI HA O NO LUGAR A PROCEDER CONTRA EL] PARA POSTERIORMENTE HACER LA ACUSACION ANTE LA CAMARA DE SENADORES [PREVIA DECLARACION DE MAYORIA]; LA CUAL SE ERIGE EN JUZGADO DE SENTENCIA, LA QUE APLICARA LA SANCION MEDIANTE LA RESOLUCION DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS MIEMBROS PRESENTES.

EL ARTICULO 111 CONSTITUCIONAL; CONTEMPLA LA POSIBILIDAD DE QUE INDEPENDIENTEMENTE AL JUICIO POLITICO, SE PUEDA PROCEDER PENALMENTE EN FORMA AUTONOMA. Y ES LA PROPIA CAMARA DE DIPUTADOS LA QUE HACE LA DECLARACION DE PROCEDENCIA Y DEBE DE SER POR MAYORIA ABSOLUTA DE SUS MIEMBROS; DISTINGUIENDO QUE SI HA LUGAR A PROCEDER, EL SUJETO QUEDARA A DISPOSICION DE LA AUTORIDAD COMPETENTE.

AL RESPECTO CABE HACER MENCION DE QUE LAS DECLARACIONES Y RESOLUCIONES DE LAS CAMARAS SON INATACABLES. A LA VEZ TAMBIEN; EL ART. 112 CONSTITUCIONAL ES CLARO AL ENUNCIAR DE QUE, NO SE REQUERIRA LA DECLARACION DE PROCEDENCIA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS; SI EL FUNCIONARIO INculpADO SE ENCUENTRA SEPARADO DEL CARGO, POR LO QUE DE ACUERDO A LO ANTERIOR Y AL ART. 114 DE LA PROPIA CONSTITUCION, NOS SENALA QUE EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLITICO, SOLO PODRA INICIARSE DURANTE EL PERIODO EN QUE EL SERVIDOR PUBLICO DESEMPEÑE SU CARGO O DENTRO DEL AÑO POSTERIOR EN QUE LO HUBIERE DEJADO.

LA LEY REGLAMENTARIA DEL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL O SEA LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS; EN SU TITULO PRIMERO, DEFINE: AL SUJETO DE RESPONSABILIDADES. A QUIEN SE LE PUEDE CONSIDERAR SERVIDOR PUBLICO, AL SUJETO AL QUE SE PUEDE - APLICAR LA NORMA, LAS OBLIGACIONES DE ESTE Y LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA APLICAR LA LEY (GENERICAMENTE SE ENTIENDE, E INVOLUCRANDO LAS DIFERENTES CLASES DE ACCIONES) PARA POSTERIORMENTE EN SU TITULO SEGUNDO, INDICAR EL PROCEDIMIENTO ANTE EL CONGRESO DE LA UNION; EN TRATANDOSE DEL JUICIO POLITICO Y LA DECLARACION DE PROCEDENCIA.

EL ART. 5 DE LA LEY RESPECTIVA, NOS REMITE AL ART. 110 CONSTITUCIONAL, MISMO QUE CONTEMPLA AL SECRETARIO DEL DESPACHO COMO SUJETO A JUICIO POLITICO Y AL ART. 6 DE LA MENCIONADA LEY CONTEMPLA CUANDO ES PROCEDENTE EL JUICIO POLITICO: "...CUANDO LOS ACTOS U OMISIONES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS REDUNDEN EN PERJUICIO DE LOS INTERESES PUBLICOS FUNDAMENTALES O DE SU BUEN DESPACHO Y EL ART. 7 ESPECIFICA CUALES SON LOS ACTOS U OMISIONES QUE REDUNDAN UN PERJUICIO DE INTERESES PUBLICOS FUNDAMENTALES O DE SU BUEN DESPACHO; EN SU FRACC. VI DICE: "...CUALQUIER INFRACCION GRAVE A LA CONSTITUCION O A LAS LEYES FEDERALES CUANDO CAUSE PERJUICIOS GRAVES A LA FEDERACION"... Y LINEA ADELANTE, CONTINUA "... MOTIVE ALGUN TRASTORNO EN EL FUNCIONAMIENTO NORMAL DE LA INSTITUCION...".

LA PREGUNTA OBLIGADA SERIA, LA NEGATIVA A REFRENDAR DE PARTE DE UN SECRETARIO DEL DESPACHO. NO PODRIA OCASIONAR UN PERJUICIO GRAVE AL BUEN FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES? Y DE EXISTIR UN PRECEDENTE DE TAL NATURALEZA, NO SE PODRIA INTERPRETAR EN ESE SENTIDO E INSTRUIRLE UN JUICIO POLITICO A TAN ALTO SERVIDOR PUBLICO?

NO OBSTANTE LA ASEVERACION DE TENA RAMIREZ; DE QUE LA REN--
NUENCIA A FIRMAR ES SUPERABLE CON LA REMOCION DEL RENUENTE. Y POR
LO QUE SE LE HARIAN CARGOS, - ES POR EL PERJUICIO GRAVE, DERIVADO
DE LA RENUENCIA A REFRENDAR. -

4. EL REFRENDO EN LOS SISTEMAS PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL.

4.1. REGIMEN PARLAMENTARIO.

PARTIENDO DEL HECHO DE QUE; "EL REFRENDO ES EL ACTO DE AUTORIZACION Y AUTENTICACION QUE UN SECRETARIO DE ESTADO HACE DE -- LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, COMO REQUISITO NECESARIO PARA SER OBEDECIDO. Y DE QUE OTRAS VECES EL REFRENDO SIRVE -- PARA LEGALIZAR LA FIRMA DEL JEFE DE ESTADO" (71).

EN EL CASO DEL SISTEMA PARLAMENTARIO INGLES; CUALQUIER DOCUMENTO QUE EXPIDA EL JEFE DE ESTADO, [REY] HA DE ESTAR REFRENDO DO POR UN MINISTRO CUANDO MENOS Y CON ESTE HECHO SE ESTABLECE LA VINCULACION POLITICA DE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL. POR LO -- QUE AL FIRMAR EL MINISTRO EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO, SE ESTA -- RESPONSABILIZANDO ANTE EL PARLAMENTO, Y DEBERA RENDIR CUENTAS A -- LA CAMARA DE LOS COMUNES DE LA CONVENIENCIA DEL ASUNTO EN MENCION, ASI COMO TAMBIEN TENDRA LA OBLIGACION DE COMPARECER ANTE LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA. EN EL CASO DE QUE EL ACTO SEA DECLARADO ILEGAL. (72).

LA FORMA DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL POR EL PARLAMENTO, INCLUYEN EL DEBATE PUBLICO EN LA ANTES MENCIONADA CAMARA DE LOS ACTOS DE GOBIERNO, DISPONIENDO PARA ESTE HECHO DE UNA HORA, DE LUNES A JUEVES, EN LAS SESIONES LOS MINISTROS DEBEN ESTAR DISPUESTOS A RESPONDER A LAS PREGUNTAS DE LOS MIEMBROS DEL PARLAMENTO. LOS PARLAMENTARIOS BUSCAN GENERALMENTE QUE EL GOBIERNO HAGA EXPLICITAS SUS INTENCIONES RESPECTO A ALGUN ASUNTO IMPORTANTE, O BIEN PRESENTAR QUEJAS Y HACER LAS OBSERVACIONES DE LOS ELECTORES DE SU CIRCUNSCRIPCION, LO QUE OBLIGA AL MINISTRO RESPEC

71) SERRA ROJAS, ANDRES; OP. CIT. P. 527.
72) ZINK; HAROLD: OP. CIT. P. 102.

TIVO A DAR RESPUESTA DURANTE ESOS PERIODOS DE TIEMPO DE TODA MEDIDA QUE PATROCINE O DE TODA ACCION QUE EMPRENDA.

ESTE SISTEMA DE GABINETE, SE CONSIDERA COMO LA MAS IMPORTANTE APORTACION DE INGLATERRA A LA PRACTICA POLITICA CONTEMPORANEA, ANTES DE ESTE SISTEMA, LOS MINISTROS TENIAN UNA RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL. EN LA ACTUALIDAD SE VINCULA A TODOS LOS MINISTROS DE LA RESPONSABILIDAD ADQUIRIDA POR UNO DE ELLOS. DERIVADO DE LO ANTERIOR, EL GABINETE CUANDO DEJA DE REPRESENTAR A LA MAYORIA EN EL PARLAMENTO CAE EN SU TOTALIDAD. LO CUAL NO QUIERE DECIR, QUE NO PUEDA TAMBIEN ELIMINARSE A ALGUN MINISTRO EN LO INDIVIDUAL, YA QUE ESTE PUEDE SER DISTITUIDO POR EL REY A PETICION DEL PRIMER MINISTRO, POR INDISCRECION OFICIAL O MALA CONDUCTA. PERO PUEDE HABER OTROS CASOS, EN QUE EL GABINETE SE SOLIDARIZA Y ES CUANDO SURGE LA RESPONSABILIDAD COLECTIVA.

CABE ACLARAR COMO ANTECEDENTE, QUE EN LA CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812, EL ARTICULO 225, EXPRESABA: "...TODAS LAS ORDENES DEL REY DEBERAN IR FIRMADAS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA. NINGUN TRIBUNAL NI PERSONA PUBLICA DARA CUMPLIMIENTO A LA ORDEN QUE CAREZCA DE ESTE REQUISITO" -- (73); DICHO ARTICULO ES COMPLEMENTADO, CON EL 226 DE LA MISMA CONSTITUCION. AL DISPONER QUE: "...LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO SERAN RESPONSABLES A LAS CORTES DE LAS ORDENES QUE AUTORICEN CONTRA LA CONSTITUCION O LAS LEYES, SIN QUE LE SIRVA DE EXCUSA HABERLO MANDADO EL REY" (74).

EN CUANTO AL CONTENIDO DE DICHS PRECEPTOS, HAY QUE TOMAR EN CONSIDERACION QUE DURANTE ESA EPOCA ESTABAN INFLUYENDO FUERTE

73) CITADO POR SERRA ROJAS, ANDRES; OP. CIT. P. 527-28.

74) IBIDEM.

MENTE LAS IDEAS DE LA REVOLUCION FRANCESA, RAZON POR LA CUAL SE -
PENSO EN EL ESTABLECIMIENTO DEL REFRENDO MINISTERIAL, COMO FRENO
AL PODER ABSOLUTO QUE DETENTABA EL MONARCA ESPANOL, YA QUE POR --
ESE TIEMPO NO TENIA SUJECION EL PODER POLITICO. POR ESO LA CONSTI
TUCION FRANCESA DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 1791, ESTABLECIA QUE EL --
REY GOBERNABA CON SUS MINISTROS Y NO SOLO.

GONZALO CACERES GROSA, EN SU LIBRO; "EL REFRENDO MINISTE--
RIAL" (75) MANIFIESTA QUE: "...EL REFRENDO ES UN ACTO CONCOMITAN_
TE Y EN CIERTO SENTIDO PRINCIPAL, AL QUE LA ACCION DEL REFRENDO -
SE SUMA, PARA COMPLETARLO O PERFECCIONARLO. MAS CONCRETAMENTE, EL
REFRENDO IMPLICA LA SIMULTANEA CONCURRENCIA DE DOS VOLUNTADES - -
COINCIDENTES, A VECES, DE DISTINTO RANGO, CUYAS DETERMINACIONES -
SE MANIFIESTAN EN LA EFECTIVA REALIZACION DE UN ACTO PARTICIPADO
O COMPLEJO QUE SE EXPRESA MEDIANTE EL ELEMENTO FORMAL DE LA APOSI
CION DE LA FIRMA Y DEL REFRENDO O CONTRA FIRMA DE LAS PERSONAS --
QUE EN EL MISMO INTERVIENEN".

CON OBJETO DE COMPRENDER LO ANTERIOR, HAY QUE HACER MEN--
CION DE LAS CARACTERISTICAS DE ESTE SISTEMA, Y QUE SON A SABER --
LAS SIGUIENTES:

LA DUALIDAD DEL EJECUTIVO; EL JEFE DE GOBIERNO, ES EL LI__
DER DEL PARTIDO POLITICO MAYORITARIO REPRESENTADO EN LA --
CAMARA LEGISLATIVA POPULAR. Y LOS INTEGRANTES DE SU GABINE
TE, MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO.

EL JEFE DE ESTADO, TIENE COMO FUNCIONES LAS DE REPRESENTA
CION Y PROTOCOLO. EL JEFE DE GOBIERNO, DENOMINANDOSELE PRI
MER MINISTRO O CANCELIER, Y TIENE LA SUPREMACIA EN EL GABI
NETE.

LA VIGENCIA DEL GOBIERNO, ESTA EN RELACION AL APOYO DE LA
MAYORIA PARLAMENTARIA. AUNQUE LA ADMINISTRACION PUBLICA ES
TA ENCOMENDADA AL GABINETE, ESTE; ESTA SOMETIDO A LA SUPER
VISION DEL PARLAMENTO. EXISTE UN MUTUO CONTROL, PERO EL --
PARLAMENTO PUEDE EN SU MOMENTO HACER EXIGIBLE LA RESPONSA__

BILIDAD POLITICA AL GOBIERNO, YA SEA UNO DE SUS MIEMBROS EN LO INDIVIDUAL O AL GABINETE COMO UNIDAD. INDEPENDIENTE MENTE DE QUE EL PARLAMENTO PUEDE NEGAR SU RESPALDO (VOTO DE CONFIANZA) DE LA MAYORIA PARLAMENTARIA, O NEGAR SU APOYO Y OTORGAR UN VOTO DE CENSURA AL GABINETE, CONSECUENTEMENTE ESTE SE VE OBLIGADO A DIMITIR. COMO PRERROGATIVA DEL GABINETE, ESTA LA DE PEDIRLE AL JEFE DE ESTADO, DISUELVA - AL PARLAMENTO Y CONVOQUE A NUEVAS ELECCIONES. (76)

76) CARPIZO, JORGE; CITANDO A KARL LOWESTEIN; TEORIA DE LA CONSTITUCION, BARCELONA, EDIT. ARIEL 1965 PP. 105-107

4.2. REGIMEN PRESIDENCIAL.

INSPIRADAS EN LAS TEORIAS DE MONTESQUIEU QUE DURANTE ESA -- EPOCA SE CONSIDERABAN NOVEDOSAS O DE AVANZADA. LAS CONSTITUCIONES; FRANCESA Y ESPAÑOLA, DEL 3 DE SEPTIEMBRE DE 1791 Y LA DE CADIZ DE 1812. INDICABAN QUE LOS MINISTROS DEL REY, NO PODIAN SER PARTE -- DEL PODER LEGISLATIVO. GRADUALMENTE DICHO PRINCIPIO FUE INCORPORANDOSE A OTRAS CONSTITUCIONES, NO OBSTANTE EL ANTECEDENTE DEL -- SURGIMIENTO DEL REGIMEN PRESIDENCIAL EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, MEDIANTE LA DECLARACION DE INDEPENDENCIA DE LAS TRECE COLONIAS, DE LA GRAN BRETAÑA; EL 4 DE JULIO DE 1776, LAS QUE SE -- TRANSFORMAN EN TRECE ESTADOS, CON UNA AUTORIDAD COMUN. EL CONGRESO FEDERAL, COMO REPRESENTANTE DEL PUEBLO.

TOMANDO EN CONSIDERACION QUE NUESTRO SISTEMA ES DE CORTE PRESIDENCIAL, EL ANTECEDENTE DEL REFERENDO, LO ENCONTRAMOS EN EL ARTICULO 118 SECCION SEXTA; f) DEL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS Y -- DEL GOBIERNO (CONSTITUCION DE 1824), (77) JOSE MARIA LUIS MORA, SOLICITO QUE EL REFERENDO QUEDARA EN EL ACTA, EN VIRTUD DE QUE EN EL PROYECTO FUE OMITIDO Y ESTE SE CONSIDERABA UNA FIGURA JURIDICA IMPORTANTE (78); DEBIDO A QUE "ES UNA SALVAGUARDIA DE LAS LEYES Y UNA TRABA AL PODER EJECUTIVO AL NO PODER EXPEDIR ORDENES O DECRETOS SIN LA FIRMA DEL SECRETARIO RESPECTIVO". AL RESPECTO CABE LA REFLEXION EN CUANTO A LAS CARACTERISTICAS QUE GUARDA ESTE SISTEMA Y LOS MEDIOS PARA ALCANZAR LOS FINES QUE SE PROPONE. YA QUE SI -- BIEN ES CIERTO QUE DICHA FIGURA PRETENDE LIMITAR AL PODER EJECUTIVO

77) ARNAIZ AMIGO, AURORA; INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES MEXICANAS, UNAM TEXTOS UNIVERSITARIOS, PRIMERA EDICION: 1975 MEXICO, --- D.F., P. 52

78) CARPIZO, JORGE; P. 34

VO MEDIANTE EL REFRENDO, PERO ES EL CASO DE QUE EN ESTE SISTEMA _
(79) EL PODER EJECUTIVO ES UNITARIO, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLI_
CA ES AL MISMO TIEMPO, JEFE DE ESTADO Y JEFE DE GOBIERNO. ES ELEC_
TO POR EL PUEBLO Y EL GOBIERNO NO SE CONFORMA A PARTIR DEL PODER
LEGISLATIVO, NI ESTE PUEDE FORMAR PARTE DE AQUEL. MANTENIENDO UNA
INDEPENDENCIA FRENTE A DICHO PODER, NOMBRA Y REMUEVE LIBREMENTE A
SUS SECRETARIOS DE ESTADO, NO EXISTE RESPONSABILIDAD POLITICA DEL
GABINETE FRENTE AL CONGRESO, LA AFILIACION POLITICA DEL PRESIDEN_
TE PUEDE SER DIFERENTE A LA DEL CONGRESO, EL PRESIDENE NO PUEDE _
DISOLVER EL CONGRESO, NI ESTE DARLE UN VOTO DE CENSURA Y COMO - -
AFIRMA EL PROPIO DR. CARPIZO, NO TODAS ESTAS NOTAS SE DAN EN TODOS
LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES Y MUCHO MENOS EN FORMA PURA. PERO LO
QUE SI ES EVIDENTE, ES QUE A PARTIR DE ESTAS NOTAS, PODEMOS CALI_
FICAR SI EL SISTEMA EN FUNCION ES PREDOMINANTEMENTE PRESIDENCIAL,
CON Matices PARLAMENTARIOS O A LA INVERSA.

DE LAS CARACTERISTICAS ANTERIORES EXPUESTAS, SE PUEDE UNO _
DAR CUENTA DE QUE EN ESTE TIPO DE REGIMENES, EL PRESIDENTE CUENTA
CON MULTIPLES AMPLIAS Y VARIADAS ATRIBUCIONES EJECUTIVAS. LAS --
QUE COMO ES NATURAL SE VE PRECISADO A DELEGARLAS PARA SU EJERCI--
CIO EN COLABORADORES INMEDIATOS, LOS SECRETARIOS DE ESTADO; SIN _
QUE ELLO SEA MOTIVO DE PERDIDA O MENOSCABO DE FACULTADES. YA QUE
SIGUE CONSERVANDO LA PRERROGATIVA DE FIRMAR TODOS LOS DECRETOS Y
POR LO QUE RESPECTA A LOS SECRETARIOS, SOLO TIENEN LA FUNCION DE _
REFRENDARLOS, ES ASI QUE EL REFRENDO EN PRINCIPIO; SOLO SE REFIE-
RE A LOS ACTOS ESCRITOS DEL PRESIDENTE CON TRASCENDENCIA JURIDICA.

EN ESTE SISTEMA, EL REFRENDO NO ES REQUISITO DE VALIDEZ --
DEL ACTO PRESIDENCIAL, SINO UNA CONDICION DE EFICACIA, EN EL QUE

OPERA EL PRINCIPIO GENERAL DEL DERECHO, DE QUE: "DONDE EXISTE LA MISMA RAZON, DEBE EXISTIR LA MISMA DISPOSICION" (80)

EN LOS SISTEMAS MONARQUICOS, EL REY ES IRRESPONSABLE POLITICAMENTE DEBIDO A LA FICCION DE QUE; " EL REY NO PUEDE EQUIVOCARSE". Y ESTA MISMA FINALIDAD SE PRETENDE ATRIBUIRLE EN LOS REGIMENES PRESIDENCIALES, ASUMIENDO LOS SECRETARIOS LA RESPONSABILIDAD POLITICA QUE PUDIERA RESULTAR, PARA PROTEGER LA IMAGEN DEL PRESIDENTE. SI EL SECRETARIO SE NEGARE A REFRENDAR EL ACTO EMANADO DEL PRESIDENTE, EQUIVALDRIA A ESTAR PREPARANDO EL CAMINO PARA SU RENUNCIA, MAS SIN EMBARGO; EL PRESIDENTE SI PUEDE NEGARSE A FIRMAR UN DECRETO PREPARADO POR SU SECRETARIO. SEGUN GABINO FRAGA; (81) EL REFRENDO MINISTERIAL, EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL; ES UN MEDIO PARA DAR AUTENTICIDAD A LOS ACTOS DEL PRESIDENTE POR PARTE DE SUS SECRETARIOS DE ESTADO, EQUIVALENTE A UNA FORMALIDAD CERTIFICANTE EN MATERIA ADMINISTRATIVA O CIVIL, COMO ES LA INTERVENCION NOTARIAL PARA HACER CONSTAR UN HECHO. PERO SE DA EL CASO DE QUE EN NUESTRO PAIS, EL REFRENDO MINISTERIAL NO TIENE COMO FINALIDAD, LA FUNCION FEDATARIA, PUES TODO DOCUMENTO EXPEDIDO POR FUNCIONARIO PUBLICO, EN EJERCICIO DE SUS FACULTADES Y EN LA ESFERA DE SU COMPETENCIA, TIENE LA CALIDAD DE DOCUMENTO PUBLICO Y HACE FE PUBLICA, SIN REQUERIR DE OTRAS CERTIFICACIONES.

PARA EL MAESTRO ANDRES SERRA ROJAS (82), EL REFRENDO MINISTERIAL AUTORIZA Y CERTIFICA LOS ACTOS PRESIDENCIALES Y DE ACUERDO AL DERECHO MEXICANO, ES REQUISITO PARA SER OBEDECIDOS.

80) BURGOA, IGNACIO; OP. CIT. P. 792

81) FRAGA, GABINO; P. 183

82) SERRA ROJAS, ANDRES; OP. CIT. P. 529.

5.- EL REFRENDO EN EL DERECHO COMPARADO.

5.1 ARGENTINA:

DE ACUERDO A LA CONSTITUCION DE ESTE PAIS, [EXPEDIDA EN - 1853 Y SUS POSTERIORES REFORMAS] ES UNA REPUBLICA; REPRESENTATIVA Y FEDERAL, SU FORMA DE GOBIERNO ES DE CORTE PRESIDENCIALISTA, SE COMPONE DE VEINTIDOS PROVINCIAS, LAS CUALES TIENEN UN GOBERNADOR Y UN LEGISLATIVO BICAMARAL. A PARTIR DE 1972 EL MANDATO DEL EJECUTIVO ES POR CUATRO AÑOS, ADMITIENDOSE UNA SOLA REELECCION POR UN PERIODO SIMILAR. LA AUTONOMIA PROVINCIAL ES TOTAL EN LOS ASPECTOS ADMINISTRATIVO Y JUDICIAL, CADA PROVINCIA ENVIA A TRES REPRESENTANTES AL SENADO DE LA NACION: DOS POR MAYORIA RELATIVA Y UNO POR LA PRIMERA MINORIA ELECTORAL, SU DURACION ES DE NUEVE AÑOS, [DESDE 1930 NO HA EXISTIDO UNA LEGISLATURA TAN PROLONGADA], YA QUE CADA VEZ QUE SE ELIGE UN NUEVO PARLAMENTO, SE SORTEA LA DURACION DE LOS MANDATOS EN: TRES, SEIS Y NUEVE AÑOS, LO ANTERIOR CON OBJETO DE HACER POSIBLE LA RENOVACION POR TERCIOS A NIVEL NACIONAL. LAS TAREAS LEGISLATIVAS COMPETEN AL CONGRESO, QUE ESTA COMPUESTO POR LA CAMARA DE DIPUTADOS Y EL SENADO, CUYO PRESIDENTE: ES EL VICE--PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. LO MISMO SE HACE CON LA CAMARA BAJA, CON PERIODOS DE DOS Y CUATRO AÑOS, LOS CARGOS SE EJERCEN POR SUFRAGIO UNIVERSAL DIRECTO, EL DERECHO AL VOTO ES A PARTIR DE LOS - 18 AÑOS.

LA VINCULACION DEL EJECUTIVO CON EL LEGISLATIVO, ES ATRAVES DEL PRESIDENTE DEL SENADO, QUIEN COMO YA SE EXPRESO ES EL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA: [CABE ACLARAR QUE TAMBIEN EXISTE UN PRESIDENTE PROVISIONAL EN EL SENADO, QUE LO REPLAZA DURANTE EL PERIODO DE SESIONES] PERO EL ANTERIOR PREVALECE SOBRE ESTE. ESTO NO ES SOLO EN LA ARGENTINA, SINO EN TODAS LAS REPUBLICAS DE CORTE --

PRESIDENCIALISTA.

EL PODER EJECUTIVO RESIDE EN LA PERSONA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, [PODER EJECUTIVO UNITARIO] Y DICHO PODER LO EJERCE ATRAVES DE SUS MINISTROS, [SECRETARIOS DE ESTADO, EN ESTOS REGIMENES] LOS CUALES SON NOMBRADOS POR EL PRESIDENTE, POR LO QUE RESPECTA AL NOMBRAMIENTO Y REMOCION DE LOS MINISTROS ES DE SU EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD, DE ACUERDO CON EL ARTICULO 86, INCISO DECIMO. CORRELATIVO DEL ARTICULO 89 DE NUESTRA CONSTITUCION. (83) POR LO -- QUE RESPECTA AL SIMILAR DE NUESTRO ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL, EN ESE PAIS ES EL ARTICULO 87. (84) EL CUAL EXPRESA; "QUE OCHO MINISTROS SECRETARIOS TENDRAN A SU CARGO EL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS - DE LA NACION. REFRENDARAN Y LEGALIZARAN LOS ACTOS DEL PRESIDENTE POR MEDIO DE SU FIRMA SIN CUYO REQUISITO CARECEN DE EFICACIA. UNA LEY ESPECIAL DESLINDA LOS RAMOS DEL RESPECTIVO DESPACHO DE LOS MINISTROS". EN CONCLUSION SE PUEDE OBSERVAR EN ESTE SISTEMA PRESIDENCIAL, DE ACUERDO A LA TEORIA DE KARL LOEWENSTEIN, CITADO POR EL DR. JORGE CARPIZO (85).

SE TRATA DE UN SISTEMA PRESIDENCIALISTA ATENUADO, YA QUE EL PODER SE EJERCE CONJUNTAMENTE POR EL PRESIDENTE Y SUS MINISTROS, QUIENES ESTAN ORGANIZADOS COMO GABINETE, LOS QUE REFRENDARAN Y LEGALIZARAN LOS ACTOS DEL PRESIDENTE - POR MEDIO DE SU FIRMA, SIN CUYO REQUISITO ESTOS ACTOS CARECEN DE EFICACIA.

83) LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, CUADRAGESIMA SEXTA LEGISLATURA DE LA CAMARA DE DIPUTADOS, EDIT. CAMARA DE DIPUTADOS, -- MEXICO 1967, P. 538-39

84) IBIDEM P. 623

85) CARPIZO, JORGE: OP. CIT. P. 17

5.2 FRANCIA.

A PARTIR DE LA CONSTITUCION DE LA V REPUBLICA, QUE FUE APROBADA EL 28 DE SEPTIEMBRE DE 1958 Y MODIFICADA MEDIANTE EL REFERENDUM DE 1962, (86) SE INSTAURA UN NUEVO SISTEMA QUE SUPONE LA CONSOLIDACION DE UN PROCESO PUESTO EN MARCHA ANTERIORMENTE EN LA REPUBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, EL ESTABLECIMIENTO DE UN NUEVO PARLAMENTARISMO FRENADO O CORREGIDO. O MEJOR DICHO A PARTIR DE ESA FECHA, PRETENDE EL GENERAL DE GAULLE, (87) LA RESTAURACION DEL EJECUTIVO, PERO DICHAS ACCIONES NO FUERON HECHAS PARA BENEFICIAR AL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE MINISTROS O PRIMER MINISTRO, SINO AL JEFE DE ESTADO. YA QUE EL PRIMER MINISTRO Y SU GOBIERNO, DEBERAN SEGUIR SIENDO RESPONSABLES ANTE EL PARLAMENTO, CONSECUENTEMENTE LA INTENSION FUE: EL REFORZAMIENTO DEL JEFE DE ESTADO, EN EL QUE SE ESBOZA UN MODELO DE REPUBLICA PRESIDENCIAL FUERTEMENTE CENTRALIZADA. LA PIEDRA ANGULAR DEL SISTEMA, YA NO ES EL PARLAMENTO --- [COMO EN LA CUARTA REPUBLICA O EN ITALIA] SINO QUE ES EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. EL CUAL ES ELECTO POR SUFRAGIO UNIVERSAL DIRECTO DE LA MAYORIA ABSOLUTA DE LOS CIUDADANOS VOTANTES. SI DURANTE LA PRIMERA RONDA DE VOTACIONES NINGUN CANDIDATO OBTIENE ESA MAYORIA, SE PROCEDERA A UNA SEGUNDA VUELTA, ENTRE LOS DOS CANDIDATOS CON MAYOR NUMERO DE VOTOS. (88)

EL PRESIDENTE PERMANECE EN SU CARGO SIETE AÑOS Y ES TITULAR JUNTO CON EL GOBIERNO DEL PODER EJECUTIVO, YA QUE LE ES CONFERIDO

86) PANIAGUA SOTO, JUAN LUIS; REGIMENES POLITICOS; GOBERNANTES Y GOBERNADOS Y SUS CONTROLES, SALVAT EDITORES, BARCELONA ESPAÑA, 1984. P. 42

87) HAURIOU; ANDRE; OP. CIT. P. 611

88) NUEVA GEOGRAFIA UNIVERSAL, PROMEXA MEXICO, 1981 P. 63

AL PRESIDENTE UNA REPRESENTACION POPULAR EQUIVALENTE A LA QUE SE DEPOSITA EN LA ASAMBLEA NACIONAL, Y AL MISMO TIEMPO QUE EL PRESIDENTE LO ES DE TODOS LOS FRANCESES, POR PRESCRIPCION CONSTITUCIONAL. OSTENTA LA JEFATURA DE SU PARTIDO O COALICION Y EL LIDERAZGO DE LA MAYORIA PARLAMENTARIA, PARA FINALMENTE SER DE HECHO EL JEFE DEL EJECUTIVO YA QUE PRESIDE LOS CONSEJOS DE MINISTROS (89). POR OTRA PARTE LA CONSTITUCION MANTIENE LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL PRIMER MINISTRO Y SU GOBIERNO ANTE LA ASAMBLEA NACIONAL. CON RELACION AL ARTICULO 92 DE NUESTRA CONSTITUCION: (90) EN FRANCIA ES EL ARTICULO 19, Y TIENE EL SIGUIENTE CONTENIDO: "LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DISTINTOS A LOS PREVISTOS EN LOS - --- ARTICULOS 8 [PRIMER PARRAFO], 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61 SON REFRENDADOS POR EL PRIMER MINISTRO Y, EN SU CASO, POR LOS MINISTROS RESPONSABLES". DICHS ARTICULOS TRATAN DE LOS PODERES QUE EL JEFE DE ESTADO NO PUEDE EJERCER SIN EL CONCURSO DE UN REFRENDO MINISTERIAL, (91) MANTENIENDO LA DOBLE SIGNIFICACION DE ESTE. UNO: PRESENTE EN TODOS LOS REGIMENES POLITICOS, COMO LA AFIRMACION DE QUE LA DECISION TOMADA POR EL PODER EJECUTIVO HA SIDO COMPROBADA POR LOS COLABORADORES DE ESTE, Y SE ESTA CONFORME CON LOS USOS DEL PODER. Y DOS; ESPECIAL PARA LOS PAISES EN QUE EXISTE EL REGIMEN PARLAMENTARIO, COMO LA INDICACION DE QUE LA RESPONSABILIDAD POLITICA RECAE SOBRE EL O LOS MINISTROS QUE OTORGAN EL REFRENDO. Y SON PRESIAMENTE ACTOS REFRENDADOS LOS QUE DAN LUGAR EN EL PARLAMENTO A INTERRELACIONES RELATIVAS A LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL GOBIERNO.

DENTRO DEL MARCO DEL COMPROMISO DE 1958, EL REFRENDO MINISTERIAL

- | | | |
|---------------------------------------|----------|--------|
| 89) PANIAGUA SOTO; JUAN LUIS, | OP. CIT. | P. 42 |
| 90) LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO: | OP. CIT. | P. 626 |
| 91) HAURIUO; ANDRE; | OP. CIT. | P. 632 |

TERIAL TENIA ESTA DOBLE SIGNIFICACION. PERO DESPUES DEL VIRAJE POCOS AÑOS DESPUES, DEL PARLAMENTO AL PRESIDENCIALISMO, CABE PREGUNTARSE SI SUBSISTE UNICAMENTE LA PRIMERA SIGNIFICACION.

POR LO QUE RESPECTA A LOS PODERES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA QUE PUEDEN SER EJERCIDOS SIN REFRENDO, SE HACEN LAS SIGUIENTES OBSERVACIONES:

ARTICULO 8.- EL NOMBRAMIENTO DEL PRIMER MINISTRO.

ARTICULO 11.- CONSULTAR AL PUEBLO MEDIANTE REFERENDUM.

ARTICULO 12.- DISOLUCION DE LA ASAMBLEA NACIONAL.

ARTICULO 16.- ASUMIR UNA DICTADURA TEMPORAL, PARA TOMAR LAS MEDIDAS EXIGIDAS POR LAS CIRCUNSTANCIAS, A FIN DE ASEGURAR A LOS PODERES PUBLICOS CONSTITUCIONALES, EN LOS MINIMOS PLAZOS, LOS MEDIOS DE CUMPLIR SU MISION.

ARTICULO 18.- EL PRESIDENTE SE COMUNICA CON LAS DOS ASAMBLEAS DEL PARLAMENTO POR MEDIO DE MENSAJES QUE HACE LEER Y QUE NO DAN LUGAR A NINGUN DEBATE.

ARTICULO 54.- CUANDO SE DECLARA QUE UN COMPROMISO INTERNACIONAL IMPLICA UNA CLAUSULA CONTRARIA A LA CONSTITUCION, LA AUTORIZACION DE RATIFICARLO O DE APROBARLO NO PUEDE PRODUCIRSE MAS QUE DESPUES DE LA CONSTITUCION.

ARTICULO 61.- LOS PODERES PROPIOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN SUS RELACIONES CON EL CONSEJO CONSTITUCIONAL Y DEL NOMBRAMIENTO DE TRES DE SUS MIEMBROS.

5.3. MEXICO.

COMO SE AFIRMO ANTERIORMENTE (92) NUESTRO PAIS ADOPTO EL - SISTEMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL, EN EL QUE EL JEFE DEL EJECUTIVO, ES A LA VEZ JEFE DE ESTADO Y JEFE DE GOBIERNO. DESIGNA Y REMUEVE LIBREMENTE A SUS COLABORADORES INMEDIATOS, (SECRETARIOS DE ESTADO), LOS ACTOS DE ESTOS SON REPUTADOS COMO ACTOS DEL JEFE DE GOBIERNO, YA QUE ACTUAN EN REPRESENTACION DE ESTE, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE ES EL RESPONSABLE CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS DEL EJECUTIVO Y DE QUE NO NECESITA CONTAR CON LA VOLUNTAD DE SUS SECRETARIOS DEL DES PACHO PARA LA REALIZACION DE SUS ACTOS. EN ESTE TIPO DE SISTEMA NO EXISTE SUBORDINACION DEL PODER EJECUTIVO AL LEGISLATIVO, SINO QUE LEJOS AL CONTRARIO, EXISTE UN CIERTO PREDOMINIO DEL EJECUTIVO SOBRE EL LEGISLATIVO. SE AFIRMA DE QUE EXISTEN CIERTOS PRINCIPIOS O INSTITUCIONES ENMARCADOS EN NUESTRA CONSTITUCION QUE DAN LA APA-- RIENCIA DE QUE NUESTRO SISTEMA DE GOBIERNO SE APARTA DEL PRESIDEN CIALISMO PARA APROXIMARSE AL PARLAMENTARISMO. PERO COMO YA SE DI_ JO, LA EXPLICACION SE ENCUENTRA EN LOS ORIGENES DE NUESTRA CONSTI TUCION. [CADIZ 1812] EN LA QUE SE ADOPTA Y CONSERVAN DICHS PRIN- CIPIOS, A PESAR DE HACER ADOPTADO DOCTRINAL Y JURIDICAMENTE COMO SISTEMA DE GOBIERNO EL PRESIDENCIALISMO, ES EL CASO DEL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL;(REFERIDO ESTE AL REFERENDO). YA QUE EN LINEAS AN TERIORES SE DIJO (93) QUE LAS FINALIDADES TEORICAS DE ESTA INSTI TUCION, EN NUESTRO SISTEMA; SE LOGRAN EN FORMA IMPERFECTA, ACCION ESTA QUE DESVIRTUA NUESTRA FORMA DE GOBIERNO, EN LA QUE ESTAS LI_ MITACIONES RESULTAN MAS APARENTES QUE REALES. POR LO QUE RESPECTA

92) EN EL CAPITULO II.- VIGENCIA DEL REFERENDO: EN LOS DIFERENTES SISTEMAS. 11.1. REGIMEN PRESIDENCIAL.

93) CAPITULO I.- SU SIGNIFICADO.

A LAS TRES FINALIDADES QUE TEORICAMENTE SE LE ATRIBUYEN AL REFRENDO COMO SON LA DE: CERTIFICAR LA AUTENTICIDAD DE UNA FIRMA; LIMITAR LA ACTUACION DEL JEFE DE GOBIERNO, MEDIANTE LA APOSICION DE - LA FIRMA DEL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, INDISPENSABLE PARA LA VALIDEZ DE AQUELLA; O EL TRANSPLADO DE LA RESPONSABILIDAD DEL ACTO REFRENDADO DEL JEFE DE GOBIERNO, AL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO REFRENDATARIO.

LA PRIMERA FINALIDAD NO SE LOGRA, EN VIRTUD DE QUE EL SE--
CRETARIO DE ESTADO DE ACUERDO AL REGLAMENTO DEL ARTICULO 25 DE LA
LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, ESTE FIRMA PRIU
MERO Y DESPUES EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. DE DONDE CLARAMENTE
SE INFIERE QUE LA INTENCION ES RESPONSABILIZAR AL SECRETARIO DE _
ESTADO FRENTE AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, YA QUE EL SECRETARIO
PROPONE BAJO SU RESPONSABILIDAD, EL ACTO AL PRESIDENTE DE LA REPU
BLICA. SI ESTE COLOCA SU FIRMA PARA LOS EFECTOS DE RESPONSABILIDAD,
ESTA SERA SIEMPRE CON RELACION AL PRESIDENTE, PERO POR LO QUE RESU
PECTA A SU RELACION CON LOS OTROS PODERES Y FRENTE A LA NACION, EL
RESPONSABLE ES EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. LA SEGUNDA FINALIDAD,
ES CARACTERISTICA MAS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO, QUE DEL SISTEMA
PRESIDENCIAL. YA QUE EL ACTO DEL PRESIDENTE SIN LA FIRMA DEL SE--
CRETARIO ES NULO, PERO SUCEDE QUE EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL, EL
JEFE DEL EJECUTIVO; CUENTA CON LA FACULTAD DE REMOCION DEL SECREU
TARIO RENUENTE, HASTA ENCONTRAR QUIEN QUIERA REFRENDAR EL ACTO --
POR EL PROPUESTO. EN EL CASO DEL REGIMEN PARLAMENTARIO NO SUCEDE
ESTO, YA QUE LA DESIGNACION, REMOCION O SOLICITUD DE RENUNCIA DEL
GABINETE, DEPENDE DE LA MAYORIA REPRESENTADA EN EL PARLAMENTO, Y
NO DE LA VOLUNTAD DEL JEFE DE GOBIERNO. POR LO QUE ACERTADAMENTE

FELIPE TENA RAMIREZ (94) LA CALIFICA DE LIMITACION MORAL. QUE EL EJECUTIVO DEBE TENER EN CONSIDERACION, PERO ESTA APRECIACION ESTA EN EL TERRENO DE LA POLITICA Y NO DENTRO DEL CONTEXTO DEL DERECHO. LA TERCERA FINALIDAD; QUE ES LA DE HACER RECAER LA RESPONSABILIDAD EN EL SECRETARIO DE ESTADO QUE REFRENDA, NO ES PROPIA DE NUESTRO SISTEMA, YA QUE COMO SE HA SEÑALADO EL JEFE DEL EJECUTIVO ES RESPONSABLE DIRECTO DE LOS ACTOS DE SUS SECRETARIOS DEL DESPACHO Y ESTOS ACTUAN EN NOMBRE DE AQUEL. CONSECUENCIA DE LO ANTERIOR; - EN NUESTRO SISTEMA NO SE PERSIGUE LA FINALIDAD DE EXIMIR DE RESPONSABILIDAD AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, PARA TRANSFERIRLA AL AGENTE REFRENDATARIO.

6 DECRETO PROMULGATORIO.

6.1 DEFINICION.

DE ACUERDO AL DICCIONARIO: (95) LA DEFINICION DE DECRETO, ES: "ACTO DEL PODER EJECUTIVO REFERENTE AL MODO DE APLICACION DE LAS LEYES EN RELACION A LOS FINES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. - DISPOSICION DE UN ORGANO LEGISLATIVO QUE NO TIENE EL CARACTER GENERAL ATRIBUIDO A LAS LEYES. RESOLUCION JUDICIAL QUE CONTIENE -- UNA SIMPLE DETERMINACION DE TRAMITE (CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL D.F. ART. 79). DE LA ANTERIOR DEFINICION, SE CONCLUYE DE QUE; EN DERECHO PUBLICO; EXISTEN DECRETOS DEL EJECUTIVO, DEL LEGISLATIVO Y JUDICIALES. CUYA CARACTERISTICA SEGUN EL DR. ACOSTA ROMERO (96) ES: "...LA DECISION DE UN ORGANO DEL ESTADO QUE CREA SITUACIONES JURIDICAS CONCRETAS O INDIVIDUALES Y QUE REQUIERE DE CIERTA FORMALIDAD (PUBLICIDAD), A EFECTO DE QUE SEA CONOCIDO POR AQUELLOS A QUIENES VA DIRIGIDO". CON OBJETO DE PRESISAR MAS EL -- TERMINO, ES NECESARIO ESTABLECER LA DISTINCION ENTRE; LEY Y DECRETO.

LA LEY CREA SITUACIONES JURIDICAS GENERALES. MIENTRAS QUE EL DECRETO, CREA SITUACIONES JURIDICAS CONCRETAS, SE TRATA PUES DE UN MANDAMIENTO PARTICULAR, RELATIVO A DETERMINADO TIEMPO, LUGAR INSTITUCIONES O INDIVIDUOS; RIGE PARA ASUNTO CONCRETO Y DETERMINADO Y NO AFECTA DE MODO DIRECTO A LA COLECTIVIDAD O HACE DECLARACIONES SOBRE UN CASO PARTICULAR. TENA RAMIREZ; (97) SOBRE EL PARTICULAR AFIRMA QUE. "...LA CONSTITUCION ACTUAL, AL IGUAL QUE LA DE 57, OMITIO LA DEFINICION DE LEY Y DECRETO; QUE SE HALLA EN EL PRECEPTO DE LA CONSTITUCION CENTRALISTA Y QUE, EN EL SENTIR DE RABASA,

95) DE PINA, RAFAEL;	OP. CIT.	P. 132
96) ACOSTA ROMERO, MIGUEL;	OP. CIT.	P. 668
97) TENA RAMIREZ, FELIPE;	OP. CIT.	P. 311

ES LA MEJOR DEFINICION QUE AL RESPECTO PUEDA ENCONTRARSE EN NUESTRAS LEYES POSITIVAS..."

NO OBSTANTE, COMO LO SENALA EL DR. ACOSTA ROMERO (98) - -- "...LA COSTUMBRE LEGISLATIVA MEXICANA, DA EL NOMBRE DE DECRETO A TODOS ACTOS EMANADAS DEL CONGRESO DE LA UNION, INCLUYENDO LAS LEYES..." LA EXPLICACION LA PODRIAMOS ENCONTRAR EN LOS ARTICULOS -- DEL 165 AL 170 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE USAN EL TERMINO "DECRETO" COMO EQUIVALENTE DE LA ACCION DE EXPEDIR LEYES. INDEPENDIENTEMENTE DE QUE: EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, AL APARECER PUBLICADAS LAS LEYES, EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, EMPLEA EL SIGUIENTE PROEMIO: " EL CONGRESO DE LA UNION SE HA SERVIDO DIRIGIRME EL PRESENTE DECRETO. "DE DONDE DEBEMOS DE ENTENDER QUE -- POR "DECRETO" EL EJECUTIVO ENTIENDE LA PIEZA ENTERA, QUE LE REMITE EL CONGRESO Y QUE ESTA CONTIENE LA LEY. YA QUE EL ENVIO SE HACE EN UN EXPEDIENTE, CON EL TEXTO DE LA LEY FIRMADO, CON UNA COPIA DEL EXTRACTO DE LA DISCUSION Y DEMAS ANTECEDENTES QUE SE HAYA TENIDO A LA VISTA PARA FORMAR LA LEY (DE ACUERDO AL ARTICULO 144 -- DEL ANTES MENCIONADO REGLAMENTO INTERIOR). ES IMPORTANTE LO ANTERIOR POR QUE MEDIANTE ESOS DOCUMENTOS, EL PRESIDENTE ESTA EN SITUACION DE VERIFICAR LA REGULARIDAD DEL PROCESO LEGISLATIVO. PARA LLEVAR A CABO LA PROMULGACION DEL ACTO. DE LO ANTERIOR PUEDE CONCLUIRSE DE QUE NO EXISTE DIFERENCIA EN CUANTO A LA FORMULA DE EXPEDICION, DE LA LEY Y EL DECRETO. DE QUE FUERON CUMPLIDOS LOS TERMINOS Y DE QUE LA LEY ES JURIDICAMENTE PERFECTA, EN LO QUE SE REFIERE AL ORGANO LEGISLATIVO Y DE QUE QUEDARON SATISFECHOS TODOS LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS POR DICHO ORGANO, CONTEMPLADOS EN LA

CONSTITUCION Y EN EL REGLAMENTO DE REFERENCIA. ES DECIR, HA QUEDADO CONCLUIDA LA FASE CONSTITUTIVA DE LA LEY. Y QUE LA SANCION DE ESTA CORRE A CARGO DEL PODER EJECUTIVO.

ENTENDIDA ESTA ETAPA DENTRO DEL MODERNO PROCESO LEGISLATIVO COMO: " LA ACEPTACION DE UNA INICIATIVA POR EL PODER EJECUTIVO" (99) Y ESTA ES POSTERIOR A LA APROBACION DEL PROYECTO POR LAS CAMARAS. PARA QUE LUEGO LA LEY SEA EFICAZ Y APLICABLE POR TRATARSE DE UNA LEY COMPLETA. A LA QUE SOLO FALTAN ALGUNAS FORMALIDADES.

6.2 DECRETOS DEL EJECUTIVO.

ESTAS FORMALIDADES, SE COMPLETAN CON LA ACTUACION ENCOMEN-
DADA AL PODER EJECUTIVO DE PROMULGAR Y PUBLICAR LAS LEYES VOTADAS
POR EL CUERPO LEGISLADOR, ACTUANDO COMO COADYUVANTE DE LA FUNCION
Y DE LA POTESTAD LEGISLATIVA, ES ASI COMO EL EJECUTIVO SE ASOCIA
AL LEGISLATIVO, EN LA FORMACION DE LAS LEYES. POR LO QUE DE ACUER-
DO A LO EXPRESADO EN EL ART. 89 CONSTITUCIONAL: "LAS FACULTADES _
Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE, SON LAS SIGUIENTES:

I) PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIRA EL CONGRESO DE LA
UNION..." DE LO ANTERIOR PODEMOS DEDUCIR QUE PROMULGAR ES EL ACTO
MATERIAL DESTINADO A HACER LA LEY VISIBLE Y OBLIGATORIA, ES POR LO
QUE SE DICE QUE ES UN ACTO COMPLEJO, EL DR. GARCIA MAYNES (100),-
CITANDO AL LIC. TRINIDAD GARCIA, ESTIMA QUE LA PROMULGACION DE LA
LEY ENCIERRA DOS ACTOS DISTINTOS:

PRIMERO; EN VIRTUD DEL CUAL EL EJECUTIVO INTERPONE SU AU-
TORIZACION PARA QUE LA LEY, DEBIDAMENTE APROBADA SE TEN-
GA POR DISPOSICION OBLIGATORIA, Y

SEGUNDO; ES EL ACTO, POR MEDIO DEL CUAL DARA A CONOCER _
LAS DISPOSICIONES, A QUIENES DEBAN CUMPLIRLAS,

TRATANDO DE ENCONTRAR UN SIGNIFICADO PARA CADA UNA DE LAS ACTIVI-
DADES INDICADAS; ENTENDEMOS POR:

PROMULGACION; EL RECONOCIMIENTO FORMAL DEL EJECUTIVO DE QUE
LA LEY HA SIDO APROBADA CONFORME A DERECHO Y POR PUBLICACION, EL _
ACTO QUE HARA POSIBLE EL CONOCIMIENTO DE LA LEY POR LOS MEDIOS ES
TABLECIDOS PARA EL CASO.

CONSECUENTEMENTE; EL EJECUTIVO PROMULGA Y DECRETA LA PUBLI

100) GARCIA MAYNES, EDUARDO
101) GARCIA MAYNES, EDUARDO

OP. CIT. P. 55
OP. CIT. P. 60

CACION DE LA LEY O DECRETO, EN ACATAMIENTO DEL ART. 89 FRACCION I [AUNQUE RESULTE REDUNDANTE] Y DE ACUERDO AL ART. 92, DICHO DECRETO DEBERA SER REFRENDADO POR EL SECRETARIO DEL RAMO QUE EL ASUNTO CORRESPONDA. PERO ENTRATANDOSE DE "LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES O DECRETOS EXPEDIDOS POR EL CONGRESO DE LA UNION, SOLO SE REQUERIRA EL REFRENDO DEL TITULAR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION".

LO ANTERIOR EN VIRTUD DE QUE EL DECRETO PARA PUBLICAR, ESTA DENTRO DEL SUPUESTO QUE ESTABLECEN ESTOS DOS ARTICULOS, POR TRATAR SE PRECISAMENTE DE UN DECRETO QUE ORDENA SU PUBLICACION. DENTRO DE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL SECRETARIO DE GOBERNACION, PARA DAR A CONOCER LA LEY YA APROBADA Y SANCIONADA. [PROMULGADA] A QUIENES DEBAN CUMPLIRLA, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. UNIDAD ESTA QUE ESTA UBICADA DENTRO DE LA DEPENDENCIA DE DONDE ES TITULAR, ESTE ALTO SERVIDOR PUBLICO, DE LO ANTERIOR SE CONCLUYE DE QUE: LA PROMULGACION ES UNA CERTIFICACION DE QUE SE HA SEGUIDO FIELMENTE EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, LA QUE SE EXPRESA: EN LA FORMULA SIGUIENTE:

- 1o. "EL H. CONGRESO DE LA UNION SE HA SERVIDO DIRIGIRME EL SIGUIENTE DECRETO"
- 2o. LA DECLARACION DE QUERER PROMULGAR, EXPRESADA DE LA SIGUIENTE MANERA"... EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO POR LA FRACCION I DEL ART. 89 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. SE EXPIDE EL PRESENTE DECRETO.
- 3o. CONTIENE LA ORDEN DE PUBLICACION Y LA CLAUSULA EJECUTIVA "...Y PARA SU DEBIDA PUBLICACION Y OBSERVANCIA".

DE AHI QUE SE AFIRME QUE PROMULGACION Y PUBLICACION DE UNA LEY SON DOS COSAS DIFERENTES.

Y DE QUE EL DECRETO DEL EJECUTIVO EN ESTE CASO, ENTRANA UNA PARTICULARIDAD; LA PUBLICACION DE LA LEY. DECRETADA POR EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

7.- ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS DEL ARTICULO 92 [REFRENDO] DE LA CONSTITUCION DE 1917. (102)

PRIMER ANTECEDENTE.-

DEL REFRENDO EN NUESTRA CONSTITUCION, SE ENCUENTRA COMO YA SE SENALO EN EL ART. 225 DE LA CONSTITUCION PUBLICA DE LA MONARQUIA ESPANOLA, PROMULGADA EN CADIZ; EL 19 DE MARZO DE 1812, EL CUAL SE REPRODUCE:
ARTICULO 225 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA MONARQUIA ESPANOLA PROMULGADA EN CADIZ, EL 19 DE MARZO DE 1812; -
"TODAS LAS ORDENES DEL REY DEBERAN IR FIRMADAS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA".
NINGUN TRIBUNAL NI PERSONA PUBLICA, DARA CUMPLIMIENTO A LA ORDEN QUE CAREZCA DE ESTE REQUISITO".

SEGUNDO ANTECEDENTE.-

ARTICULO 144 DEL DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA, SANCIONADO EN APATZINGAN EL 22 DE OCTUBRE DE 1824;
"LOS TITULOS O DESPACHOS DE LOS EMPLEADOS, LOS DECRETOS, LAS CIRCULARES Y DEMAS ORDENES QUE SON PROPIAS DEL ALTO GOBIERNO, IRAN FIRMADAS POR LOS TRES INDIVIDUOS Y EL SECRETARIO A QUIEN CORRESPONDA. LAS ORDENES CONCERNIENTES AL GOBIERNO ECONOMICO, Y QUE SEAN DE MENOS ENTIDAD, LAS FIRMARA EL PRESIDENTE Y SECRETARIO A QUIEN TOQUE, A PRESENCIA DE LOS TRES INDIVIDUOS DEL CUERPO; Y SI ALGUNO DE LOS INDICADOS DOCUMENTOS NO LLEVARE LAS FORMALIDADES PRESCRITAS, NO TENDRA FUERZA NI SERA OBEDECIDO POR LOS SUBALTERNOS".

TERCER ANTECEDENTE. -

ARTICULO 29 DEL REGLAMENTO PROVISIONAL POLITICO DEL IMPERIO MEXICANO, SUSCRITO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 18 DE DICIEMBRE DE 1822;

PARTE CONDUCENTE.- "SUS MINISTROS (DEL EMPERADOR) SON -- RESPONSABLES DE LOS ACTOS DE SU GOBIERNO, QUE AUTORIZARAN NECESARIA Y RESPECTIVAMENTE, PARA QUE TENGA EFECTO".

CUARTO ANTECEDENTE. -

ARTICULO 17 DEL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACION MEXICANA, FECHADA EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 31 DE ENERO DE 1824:

"TODOS LOS DECRETOS Y ORDENES DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO DEBERAN IR FIRMADAS DEL SECRETARIO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, Y SIN ESTE REQUISITO NO SERAN OBEDECIDOS".

QUINTO ANTECEDENTE. -

ARTICULO 118 DE LA CONSTITUCION FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SANCIONADA POR EL CONGRESO GENERAL -- CONSTITUYENTE EL 4 DE OCTUBRE DE 1824:

"TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE, DEBERAN IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, SEGUN REGLAMENTO; Y SIN ESTE REQUISITO NO SERAN OBEDECIDOS".

SEXTO ANTECEDENTE. -

ARTICULO 31, FRACCIONES I Y II, DE LA CUARTA DE LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA MEXICANA, SUSCRITAS EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 29 DE DICIEMBRE DE 1836: A CADA UNO DE LOS MINISTROS CORRESPONDE:

I._ "EL DESPACHO DE TODOS LOS NEGOCIOS DE SU RAMO, ACORDANDOLOS PREVIAMENTE CON EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

II._ AUTORIZAR CON SU FIRMA TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE, EN QUE EL ESTE CONFORME, Y VERSEN SOBRE ASUNTOS PROPIOS DE SU MINISTERIO".

SEPTIMO ANTECEDENTE

ARTICULO 103, INCISOS 1° y 2°, DEL PROYECTO DE REFORMAS A LAS LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836, FECHADO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 30 DE JUNIO DE 1840:

A CADA UNO DE LOS MINISTROS CORRESPONDE:

" 1° EL DESPACHO DE TODOS LOS NEGOCIOS DE SU RAMO, ACORDANDOLOS PREVIAMENTE CON EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

2° AUTORIZAR CON SU FIRMA LAS LEYES Y DECRETOS DEL CONGRESO; LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE EN QUE EL ESTE CONFORME Y VERSEN SOBRE ASUNTOS PROPIOS DE SU MINISTERIO".

OCTAVO ANTECEDENTE

ARTICULO 101, FRACCION I; 102 Y 103 DEL PRIMER PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 25 DE AGOSTO DE 1842:

"ARTICULO 101.- SON OBLIGACIONES DE CADA UNO DE LOS MINISTROS:

I.- ACORDAR CON EL PRESIDENTE EL DESPACHO DE TODOS LOS NEGOCIOS RELATIVOS A SU RAMO.

ARTICULO 102.- TODOS LOS NEGOCIOS DEL GOBIERNO SE GIRARAN PRECISAMENTE POR EL MINISTRO A CUYO RAMO PERTENEZCAN, SIN QUE UN MINISTRO PUEDA AUTORIZAR LOS QUE CORRESPONDAN A OTRO. LAS ORDENES QUE SE EXPEDIEREN CONTRA ESTA DISPOSI--

CION Y LAS DEL PRESIDENTE QUE NO APAREZCAN CON LA DEBIDA AUTORIZACION, NO SERAN OBEDECIDAS NI CUMPLIDAS.

ARTICULO 103.- TODAS LAS AUTORIZACIONES DE LA REPUBLICA, SIN EXCEPCION ALGUNA, PRESTARAN CUMPLIDA OBEDIENCIA A LAS ORDENES QUE SE LE DIRIJAN POR LO SECRETARIOS DEL DESPACHO, SIENDO LIBRADAS EN LA FORMA PRESCRITA POR ESTA CONSTITUCION".

NOVENO ANTECEDENTE.-

ARTICULO 62 DEL VOTO PARTICULAR DE LA MINORIA DE LA COMISION CONSTITUYENTE DE 1842, FECHADO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 25 DE AGOSTO DEL MISMO AÑO:

"NINGUN ACTO DEL PRESIDENTE SERA VALIDO NI OBEDECIDO, SI NO VA AUTORIZADO POR EL MINISTERIO DEL RAMO RESPECTIVO."

DECIMO ANTECEDENTE.-

ARTICULO 85 DEL SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 2 DE NOVIEMBRE DE 1842:

"NINGUN ACTO DEL PRESIDENTE SERA VALIDO Y OBEDECIDO, SI NO VA AUTORIZADO POR EL MINISTRO DEL RAMO RESPECTIVO."

DECIMOPRIMER ANTECEDENTE.-

ARTICULO 96 DE LAS BASES ORGANICAS DE LA REPUBLICA MEXICANA, ACORDADAS POR LA HONORABLE JUNTA LEGISLATIVA ESTABLECIDA CONFORME A LOS DECRETOS DE 19 Y 23 DE DICIEMBRE DE 1842, SANCIONADAS POR EL SUPREMO GOBIERNO PROVISIONAL CON ARREGLO A LOS MISMOS DECRETOS EL DIA 12 DE JUNIO DE 1843 Y PUBLICADAS POR BANCO NACIONAL EL DIA 14 DEL MISMO MES Y AÑO:

"TODOS LOS NEGOCIOS DE GOBIERNO SE GIRARAN PRECISAMENTE _
POR EL MINISTERIO A CUYO RAMO PERTENEZCAN, SIN QUE UN MI_
NISTRO PUEDE AUTORIZAR LOS QUE CORRESPONDAN A OTRO.

LAS ORDENES QUE SE EXPIDIEREN CONTRA ESTA DISPOSICION Y _
LAS DEL PRESIDENTE QUE NO APAREZCAN CON LA DEBIDA AUTORI_
ZACION, NO SERAN OBEDECIDAS NI CUMPLIDAS."

DECIMOSEGUNDO ANTECEDENTE.

ARTICULO 88 AL 91 DEL ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA
REPUBLICA MEXICANA, DADO EN EL PALACIO NACIONAL DE MEXICO
EL 15 DE MAYO DE 1856:

ARTICULO 88.- " EL OBLIGACION DE CADA UNO DE LOS MINISTROS
ACORDAR CON EL PRESIDENTE EL DESPACHO DE TODOS LOS NEG--
CIOS RELATIVOS AL RAMO.

ARTICULO 89.- TODOS LOS NEGOCIOS DE GOBIERNO SE GIRARAN -
PRECISAMENTE POR EL MINISTERIO A CUYO RAMO PERTENEZCAN, _
SIN QUE UN MINISTRO PUEDA AUTORIZAR LOS QUE CORRESPONDAN
A OTRO."

ARTICULO 90.- "LAS ORDENES QUE SE EXPIDIERAN CONTRA ESTA
DISPOSICION, Y LAS DEL PRESIDENTE QUE NO APAREZCAN CON -
LA DEBIDA AUTORIZACION, NO SERAN OBEDECIDAS NI CUMPLIDAS,
Y EL QUE LAS OBEDEZCA, SERA RESPONSABLE PERSONALMENTE."

ARTICULO 91.- "TODAS LAS AUTORIZACIONES DE LA REPUBLICA,
SIN EXCEPCION ALGUNA, PRESTARAN CUMPLIDA OBEDIENCIA A LAS
ORDENES QUE SE LES DIRIJAN POR LOS SECRETARIOS DEL DESPA_
CHO, SIENDO LIBRADAS EN LA FORMA PRESCRITA POR ESTE ESTA_
TUTO."

DECIMOTERCER ANTECEDENTE.-

ARTICULO 89 DEL PROYECTO DE CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, FECHADO EN LA CIUDAD DE MEXICO EL 16 DE JUNIO DE 1856:

" TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE DEBERAN IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO, ENCARGADO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDE. SIN ESTE REQUISITO NO SERAN OBEDECIDOS."

DECIMOCUARTO ANTECEDENTE.-

ARTICULO 88 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA, SANCIONADA POR EL CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE EL 5 DE FEBRERO DE 1857:

"TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE, DEBERAN IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO ENCARGADO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDE. SIN ESTE REQUISITO NO SERAN OBEDECIDOS."

DECIMOQUINTO ANTECEDENTE.-

MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA, FECHADOS EN LA CIUDAD DE QUERETARO EL 1° DE DICIEMBRE DE 1916:

ARTICULO 92 DEL PROYECTO.- "TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE, DEBERAN IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO ENCARGADO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDE, Y SIN ESTE REQUISITO, NO SERAN OBEDECIDOS, EXCEPTUANDOSE LOS DIRIGIDOS AL GOBIERNO DEL DISTRITO, QUE ENVIARA DIRECTAMENTE EL PRESIDENTE AL GOBERNADOR."

MUCHO SE HA DEBATIDO ACERCA DEL ORIGEN, EVOLUCION Y EFECTOS PRACTICO-JURIDICO DEL REFRENDO MINISTERIAL EN NUESTRO SISTEMA COMO YA SE EXPLICO; TODOS LOS TRATADISTAS DE NUESTRAS INSTITUCIONES JURIDICAS, COINCIDEN EN QUE EL REFRENDO, FUE INTRODUCIDO EN NUESTRO SISTEMA JURIDICO, POR LA CARTA GADITANA DE 1812, (103) LA CUAL RESPONDI A UN SISTEMA DE GOBIERNO DE CORTE MONARQUICO, ABSOLUTISTA Y CENTRALISTA. EN EL QUE SE ESTABLECE EL IMPERATIVO DE LIMITAR AL MONARCA A TRAVES DEL PARLAMENTO, E UNA EPOCA QUE SE CARACTERIZA COMO PARTEAGUAS DE LA HUMANIDAD POR LA INFLUENCIA DE LOS ENCICLOPEDISTAS, LA INDEPENDENCIA DE ESTADOS UNIDOS; [LA ADOPCION DEL SISTEMA PRESIDENCIAL COMO FORMA DE GOBIERNO] DE AHI QUE POR LO QUE RESPECTA A LOS EFECTOS EN NUESTRO SISTEMA, NO LOGRA ALCANZARLOS PLENAMENTE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EXPEDIDA EN QUERETARO EL 31 DE ENERO DE 1917, POR LA

DE ESTE PRECEPTO, AL INDICAR QUE LA FIRMA, DE UNO O MAS SECRETARIOS DE ESTADO Y JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DEBE OTORGAR A TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, PARA ASEGURAR LA EFICACIA DE LOS MISMOS, QUE SE CONOCE CON EL NOMBRE DE: "REFRENDO MINISTERIAL" O "EJERCICIO DE DECRETOS". (104) DICHA INSTITUCION EN NUESTRO SISTEMA, ESTA INCORPORADA EN LA CONSTITUCION POLITICA EN SU ARTICULO 92, MISMO QUE SE REPRODUCE: "TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE DEBERAN ESTAR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE ESTADO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, Y SIN ESTE REQUISITO NO SERAN OBEDECIDOS" (105).

ESTE ARTICULO FUE APROBADO, SIN DEBATIRSE Y POR UNANIMIDAD

- 103) RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO; OP. CIT. P. 84
104) FRAGA, GABINO OP. CIT. P. 182
105) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,
OP. CIT. P. 98

DE 142 VOTOS, EN LA 49 SESION ORDINARIA CELEBRADA EL JUEVES 18 DE ENERO DE 1917 (106).

ANALIZANDO LOS ANTECEDENTES DE ESTE ARTICULO, ES DE OBSERVARSE QUE PREVALECE EL CRITERIO DE INVOLUCRAR A LOS TITULARES DE LAS DIFERENTES AREAS ADMINISTRATIVAS DEL EJECUTIVO, CON LOS ACTOS EMITIDOS POR EL TITULAR DE ESE PODER. ESTA INTENCION HA ESTADO PRESENTE EN TODO EL TIEMPO DE LA VIDA INDEPENDIENE DE MEXICO, INCLUYENDO LOS GOBIERNOS DE FACTO, LO CIERTO ES QUE EL REFRENDO MINISTERIAL, ASEGURA LA EFICACIA DE LOS ACTOS PRESIDENCIAIS CON - - TRASCENDENCIA JURIDICA, Y LE IMPRIME OBLIGATORIEDAD A SU CUMPLIMIENTO.

8.- ANALISIS EXEGETICO DE LA REFORMA AL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 13; DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

EL ANTERIOR ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; (107) "LOS REGLAMENTOS DECRETOS Y ACUERDOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEBERAN, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONES, IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO RESPECTIVO, Y CUANDO SE REFIEREN A DOS O MAS SECRETARIAS, DEBERAN SER REFRENADOS POR TODOS LOS TITULARES DE LAS MISMAS. "DE LA COMPARACION DE ESTE ARTICULO, CON EL TEXTO DEL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL, SE TIENE QUE SE HA ELIMINADO EL TERMINO "ORDENES". POR LO QUE SE CONSIDERA QUE EL ESPIRITU DEL REFERIDO ARTICULO; ES CONSIDERAR LA EFICACIA DE TODO ACTO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON TRASCENDENCIA JURIDICA AL REFRENDO MINISTERIAL, LO ANTERIOR CON OBJETO DE QUE NO EXISTA NINGUNA POSIBILIDAD PARA QUE EL TITULAR DEL EJECUTIVO ACTUE SIN QUE TOME EN CONSIDERACION A LOS TITULARES DE LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVOS, AL REFERIRSE A: "TODOS" LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE, DE DONDE SE OBSERVA QUE LA LEY ORGANICA ES MAS LIMITADA EN SU ALCANCE, QUE EL ANTES REFERIDO ARTICULO - - CONSTITUCIONAL. OTRA CARACTERISTICA ES QUE CONDICIONA SU EFICACIA A QUE "...Y SIN ESTE REQUISITO, NO SERAN OBEDECIDOS"... POR LO QUE RESPECTA A LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. NO SOLO CONDICIONA LA EFICACIA, "...PARA SU OBSERVANCIA" AL REFRENDO MINISTERIAL, SINO QUE TAMBIEN SUJETA AL MISMO LA VALIDEZ DE LOS MISMOS ACTOS

CON FECHA 26 DE DICIEMBRE DE 1985, SE PUBLICO UNA ENMIENDA 107) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, P. 6

AL ARTICULO 13 DE LA ANTES MENCIONADA LEY ORGANICA (107) Y CUYO PARRAFO ADICIONAL SEÑALA QUE: "TRATANDOSE DE DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES O DECRETOS EXPEDIDOS POR EL CONGRESO DE LA UNION, SOLO SE REQUERIRA EL REFRENDO DEL TITULAR DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION". DERIVADO DE LO ANTERIOR, DISTINGUIDOS JURISTAS MEXICANOS CENTRARON SU ATENCION EN DICHA ADICION, SIENDO ESTA SU OBJETO DE ESTUDIO. PUES AL PARECER; EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL LO CONTEMPLABA, Y QUE SEGUN EL LIC. JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU, (108), "DICHA ENMIENDA RESPONDE AL PROPOSITO PRESIDENCIAL DE AVANZAR EN EL LARGUISIMO PROCESO DE DAR MAYOR SIMETRIA A LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO DE LA UNION". DE ACUERDO AL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL, LOS ACTOS DEL PRESIDENTE QUE DEBERAN SER REFRENDADOS, COMO CONDICIONANTE PARA SER EFICACES, SON: TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ORDENES, POR LO QUE SE HACE NECESARIO DEFINIR CADA UNO DE ESTOS ACTOS.

REGLAMENTOS; EL FUNDAMENTO LEGAL DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, LA ENCONTRAMOS EN EL ARTICULO 89 FRACCION I; "PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNION, PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA". (109) CON EL REGLAMENTO, EL PODER EJECUTIVO INSTRUMENTA LA APLICACION DE LA LEY EN LA ESFERA DE SU COMPETENCIA, TENIENDO ESTE COMO CARACTERISTICAS: LA GENERALIDAD Y ABSTRACCION

- 107) LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL 20 EDICION
OP. CIT. P. 10
- 108) RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO; NUEVA CLASE POLITICA O NUEVA POLITICA, EDICIONES OCEANO, S.A. PRIMERA EDICION; MEXICO, D.F.
P. 84
- 109) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS - -
OP. CIT. P. 96.

DE SUS DISPOSICIONES. CONSECUENTEMENTE ES UN ACTO FORMALMENTE EJECUTIVO Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO, INDEPENDIENTEMENTE DE: "LA HETERONOMIA DE LOS REGLAMENTOS IMPLICA NO SOLO QUE NO PUEDEN EXPEDIRSE SIN UNA LEY PREVIA A CUYA PORMENORIZACION NORMATIVA ESTAN DESTINADOS, SINO QUE SU VALIDEZ JURIDICA CONSTITUCIONAL DEPENDEN DE ELLA, EN CUANTO A QUE NO DEBEN CONTRARIARLA, NI REBASAR SU AMBITO DE REGULACION. ASI AL IGUAL QUE UNA LEY SECUNDARIA NO DEBE TAMPOCO INFRINGIR O ALTERAR NINGUNA LEY ORDINARIA, PUES ESTA ES LA CONDICION Y FUENTE DE SU VALIDEZ A LA QUE DEBE ESTAR SUBORDINADO (110).

GABINO FRAGA (111) DEFINE AL REGLAMENTO, COMO "...UNA NORMA O CONJUNTO DE NORMAS JURIDICAS, DE CARACTER ABSTRACTO E IMPERSONAL, QUE EXPIDE EL PODER POR OBJETO FACILITAR LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL PODER LEGISLATIVO..."

DECRETO.

EL DR. ACOSTA ROMERO, DEFINE A ESTE COMO; "LA DECISION DE UN ORGANO DEL ESTADO QUE CREA SITUACIONES JURIDICAS (PUBLICIDAD), A EFECTO DE QUE SEA CONOCIDO POR AQUELLOS A QUIENES VA DIRIGIDO" (112).

CON OBJETO DE PRECISAR CONCEPTOS HAY QUE ESTABLECER LA DIFERENCIA ENTRE DECRETO Y REGLAMENTO, Y ESTA ESTRIBA EN QUE EL PRIMERO CREA SITUACIONES JURIDICAS CONCRETAS Y EL SEGUNDO LO HACE EN FORMA GENERAL.

CABE ACLARAR QUE EXISTEN VARIAS ESPECIES DE DECRETOS:

DECRETOS LEGISLATIVOS.- (113) QUE SON LAS RESOLUCIONES DEL CONGRESO DE LA UNION QUE NO TIENE EL CARACTER DE LEYES. LOS - - -

- | | | |
|--|--|--------|
| 110) BURGOA, IGNACIO | OP. CIT. | P. 715 |
| 111) FRAGA, GABINO | OP. CIT. | P. 105 |
| 112) ACOSTA ROMERO, MIGUEL; | OP. CIT. | P. 668 |
| 113) ARTICULO 70 CONSTITUCIONAL MEXICANOS, | POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS
OP. CIT. | P. 78 |

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

ARTICULOS 165 A 170 (114) DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO
DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO
EN EL DIARIO OFICIAL EL 20 DE MARZO DE 1934; USAN LA PALABRA - -
"DECRETO" COMO EQUIVALENTE DE LA ACCION DE EXPEDIR LA LEY. AL ---
IGUAL QUE EL ARTICULO 70 CONSTITUCIONAL EL QUE PRESCRIBE QUE: --
"TODA RESOLUCION DEL CONGRESO TENDRA EL CARACTER DE LEY O DECRETO",
DE DONDE RESULTA QUE EL CONGRESO PUEDE EXPEDIR LO MISMO LEYES, QUE
DECRETOS. AUNQUE NO LO ESTABLEZCA CLARAMENTE EL REGLAMENTO.
-DECRETOS JUDICIALES.- SON SIMPLES DETERMINACIONES DE TRAMITE, DE
ACUERDO AL ARTICULO 79 FRACCION I DEL CODIGO DE PROCEDIMIENTO CI-
VILES DEL D.F.

-DECRETO DEL EJECUTIVO.- ES LA "...DECISION QUE SE EXPRESA EN UN
ACTO ADMINISTRATIVO PURO Y SIMPLE, DICTADO DE ACUERDO CON FACULTA
DES ESTABLECIDAS EN LA LEY QUE CREA SITUACIONES JURIDICAS INDIVI-
DUALES". (115)

-ACUERDOS.- ESTE ACTO JURIDICO SE DEFINE "LA EXPRESION DE LA VOLUN
TAD DE UN ORGANO COLEGIADO SOBRE MATERIAS DE SU COMPETENCIA" (116).

EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO, ES: "...LA DECISION DE UN OR
GANO SUPERIOR EN ASUNTOS DE SU COMPETENCIA Y PARA QUE EL SUPERIOR
RESUELVA LAS MEDIDAS QUE SE DEBEN TOMAR EN CASOS CONCRETOS, EN ES
TE SUPUESTO EL ACUERDO SE CELEBRA PERIODICAMENTE".

ES ASI COMO EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, "ACUERDA" CON _
LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO Y JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATI
VOS EN ATENCION A LOS PRINCIPIOS DE; COORDINACION, FLEXIBILIDAD Y
EFICACIA ADMINISTRATIVA, DE ACUERDO A LOS PODERES DE DECISION, MAN
DO Y REVISION, QUE IMPONE LA RELACION JERARQUICA ADMINISTRATIVA.

- 114) ACOSTA ROMERO; MIGUEL, OP. CIT. P. 670
115) DERECHO LEGISLATIVO MEXICANO, CAMARA DE DIPUTADOS XLVIII LE-
GISLATIVA DEL CONGRESO DE LA UNION 1° EDICION 1973, p. 257.
116) BURGOA; IGNACIO, OP. CIT. P. 772.

--ORDENES; EXPRESADAS EN EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL (CONCEPTO NO COMPRENDIDO EN EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL) ES GENERICO. SE REFIERE A DISPOSICIONES DE CARACTER INTERNO DE UN SUPERIOR (PRESIDENTE DE LA REPUBLICA) A LOS INFERIORES, QUE SON REFERIDAS A INTERPRETACIONES, DECISIONES O PROCEDIMIENTOS CON TRASCENDENCIA JURIDICA Y NO REVISTEN LAS FORMAS DE REGLAMENTO, DECRETO O ACUERDO.

POR LO QUE RESPECTA A LA ADICION DEL SEGUNDO PARRAFO AL -- ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, EN LA QUE SE ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEYES SE SUJETEN AL REFRENDO MINISTERIAL, EN ATENCION A LA MATERIA SOBRE LA CUAL TRATA LA LEY EN CUESTION. HA SIDO MUY DEBATIDA, Y CONFORME A LA TEORIA DE LOS PESOS Y CONTRAPESOS, LOS ORGANOS QUE EJERCEN EL PODER DEL ESTADO, LOS TITULARES DEL ORGANISMO EJECUTIVO, SE VEN INVOLUCRADOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO, AL TENER LA OBLIGACION DE PROMULGACION DE LAS LEYES, EMITIDAS POR EL LEGISLATIVO, PARA EL DR. IGNACIO BURGOA (117). "LA PROMULGACION ES EL ACTO POR VIRTUD DEL CUAL EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA ORDENA LA PUBLICACION DE UNA LEY O UN DECRETO PREVIAMENTE APROBADOS POR EL CONGRESO DE LA UNION O POR ALGUNA DE LAS CAMARAS QUE LO INTEGRAN. "PROMULGAR" LO DEFINE COMO EQUIVALENTE A "PUBLICAR". DE DONDE RESULTA SEGUN ESTE AUTOR, QUE ES UN ACTO MATERIAL DESTINADO A HACER LA LEY VISIBLE Y OBLIGATORIA, CON OBJETO DE DESTRUIR EL ARGUMENTO DE NO CONOCIMIENTO DE ESTA. EL PUNTO DISCUTIBLE PARECE SER DE QUE SI UNA DECISION DEL PODER LEGISLATIVO DEBE SUPEDITARSE A UNA DECISION DEL ORGANISMO EJECUTIVO. LA RESPUESTA PARECE SER QUE NO. HACIENDO USO DEL DERECHO COMPARADO, EN EL QUE ANALIZAREMOS ALGUNAS

117) BURGOA; IGNACIO, OP. CIT. P. 772.

SITUACIONES, ENTRE LAS QUE DESTACAN QUE LA FINALIDAD QUE SE PRE--
TENDE ESTABLECER ES; LA COORDINACION DE LOS ACTOS DE LOS ORGANOS
ESTATALES.

EN FRANCIA LAS DECISIONES A LA ASAMBLEA EN EL PROCESO LEGIS
LATIVO TIENEN UN CARACTER DEFINITIVO. NO SE REQUIERE NINGUN ACTO
POSTERIOR DEL EJECUTIVO (CONSTITUCION FRANCESA DE 1791, ARTICULO 59)
LO MISMO SUCEDE EN LA URSS POR LA IDENTIFICACION QUE ENTRE GOBIER
NO Y ASAMBLEA, CONTROLADOS POR EL PARTIDO COMUNISTA. Y TAMBIEN EN
SUIZA, CON LA REVISION DEL GOBIERNO DE ASAMBLEA.

EN INGALTEIRA SE LE CONOCE COMO "ROYAL ASSENT!" EN LOS ESTADOS
DE SISTEMA REPUBLICANO, A ESTE ACTO DEL PRESIDENTE, LE LLAMAMOS PRO
MULGACION.

EN LOS GOBIERNOS PARLAMENTARIOS, LA TEORIA CONSTITUCIONAL -
HA IDENTIFICADO QUE EL JEFE DE ESTADO NO PUEDE NEGARSE A PROMULGAR
UNA LEY. EN ESTE CASO ES MUY CLARA SU SITUACION EN VIRTUD DE QUE _
EL GOBIERNO ASUME LA RESPONSABILIDAD POLITICA CON SU REFRENDO ANTE
EL PARLAMENTO.

ALGUNOS SISTEMAS PRESIDENCIALES HAN RETOMADO LA POSIBILIDAD
DE VETAR EN FORMA ABSOLUTA LAS DECISIONES LEGISLATIVAS DE LOS CON_
GRESOS, Y CON ESTO TENER UN PODER POLITICO DE MAXIMO CONTROL. A _
PESAR DE QUE LAS ASAMBLEAS REGULARMENTE SON CONTROLADAS POR EL GO_
BIERNO, PUDIENDO EL PRESIDENTE ATRASAR LA PROMULGACION (CON EL APO
YO DEL GOBIERNO), HASTA QUE SE HAYA REALIZADO UN REFERENDUM SOBRE
DICHA LEY.

EL VETO SUSPENSIVO A UNA LEY APROBADA POR LA ASAMBLEA, IGUA
LA A LA NEGATIVA DE LA SANCION REAL, PERO LE ES PROPIO AL PRESIDEN
CIALISMO, LO CUAL EXIGE UNA DELIBERACION DE LAS CAMARAS (118).

EN EL PARLAMENTO, EL JEFE DE ESTADO NO PUEDE INTERVENIR EN EL PROCESO LEGISLATIVO Y SU VETO PUEDE SIGNIFICAR UN GRAVE PROBLEMA PARA EL GOBIERNO, EL CUAL APOYO EL PROYECTO DE LEY EN LAS DISCUSIONES DE LA ASAMBLEA, ADEMÁS DE ASUMIR LA RESPONSABILIDAD POR SU REFRENDO, DE LA NEGATIVA DEL JEFE DE ESTADO A PROMULGARLA.

EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO, EL REFRENDO DEL DECRETO PROMULGATORIO DE UNA LEY, SE EXPLICA EN ATENCIÓN A QUE LOS MINISTROS REFRENDATARIOS SON MIEMBROS DE LA ASAMBLEA DE LA CUAL EMERGE EL PRECEPTO LEGAL. EN CAMBIO EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL PARECE NO TENER SENTIDO.

EL DR. JORGE CARPIZO (119) SOSTIENE LA TESIS, DE QUE EN EL CASO DE NUESTRO SISTEMA "NO NECESITAN REFRENDO NI DEBEN LLEVARLO LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO, POR QUE NO SON ACTOS PROPIOS DEL PRESIDENTE Y ESTE, DE ACUERDO CON NUESTRA CONSTITUCION ESTA OBLIGADO A PROMULGAR (PUBLICAR) LAS LEYES".

ADEMÁS, AGREGA QUE DERIVADO DEL DOMINIO QUE EL PRESIDENTE TIENE SOBRE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, FACILMENTE LE SERIA VIOLAR SU OBLIGACION CONSTITUCIONAL DE PROMULGAR LAS LEYES, CON SOLO INDICARLES A EL O LOS SECRETARIO(S) QUE NO REFRENDE.

RUIZ MASSIEU (120), SOSTIENE(LA MISMA TESIS, PERO ACLARA; QUE LA ADICION. AL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LA QUE ORGANIZA A LA ADMINISTRACION PUBLICA Y DISTRIBUYE COMPETENCIAS, ENTRE LAS DISTINTAS DEPENDENCIAS QUE LA COMPONEN) QUE FUE "UN CAMBIO ATINADO", PERO QUE CON MUCHA FACILIDAD SE PUEDE DESVIRTUAR; TANTO EN SU INTENCION, COMO EN SU ALCANCE.

119) CARPIZO, JORGE;

OP. CIT.

P. 36

120) RUIZ MASSIEU; JOSE FRANCISCO

OP. CIT.

P.

9 CONCLUSION:

TODA VEZ DE QUE SE HA ANALIZADO EL ORIGEN Y EVOLUCION DEL REFRENDO MINISTERIAL, LOS FINES Y EFECTOS QUE LA TEORIA CLASICA LE ATRIBUYE, ASI COMO LO QUE SE PRETENDE EN LA ACTUALIDAD; A TRAVES DE LOS REGIMENES (PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL) Y DESPUES DE UN BREVE ANALISIS DEL DERECHO COMPARADO, EN EL QUE SE PRETENDE EXPLICAR Y COMPRENDER LAS DIFERENTES POSICIONES Y TESIS JURIDICAS, QUE VAN DESDE LA POSICION ORTODOXA, EN DONDE EL REFRENDO ALCANZA TODOS LOS EFECTOS QUE SE PROPONE, YA QUE ESTE NACE COMO LIMITANTE A LOS EXCESOS DEL MONARCA EN TURNO; (EPOCA ESTA, EN QUE SI BIEN ES CIERTO NO SE LE RESPONSABILIZA DIRECTAMENTE; SE RESPONSABILIZA A SUS MINISTROS) HASTA LLEGAR A LA MONARQUIA CONSTITUCIONAL, EN LA CUAL EL MONARCA ES REDUCIDO A JEFE DE ESTADO, CON FUNCIONES -- MUY DEFINIDAS, ASUMIENDO EL PARLAMENTO ADEMAS DE LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS, LAS EJECUTIVAS EN EL GOBIERNO, YA QUE ESTE PODER ESTA INTEGRADO POR MIEMBROS DEL PARLAMENTO Y ANTE ESTE SON UNICAMENTE RESPONSABLES. EN EL CASO DEL PRESIDENCIALISMO; ES UNA RESPUESTA -- HISTORICA DEL PUEBLO, QUE HUYENDO DE LAS IMPOSICIONES DEL MONARCA, DESCUBRE EN ESTE; FORMAS MAS JUSTAS TANTO PARA GOBERNAR COMO PARA SER GOBERNADO. LO CIERTO ES QUE AL HACER EL IMPLANTE DE ALGUNAS -- IDEAS E INSTITUCIONES, DEL SISTEMA PARLAMENTARIO AL SISTEMA PRESIDENCIAL, SIN QUE SE HAYAN DEFINIDO CLARAMENTE CIERTAS FACULTADES, OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDADES, DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, NOS ENCONTRAMOS CON DISFUNCIONALIDADES, TANTO DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, EL CUAL ES IRRESPONSABLE JURIDICA Y POLITICAMENTE GOZANDO DE INMUNIDAD, CONFORME AL ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL Y POR EXTENSION A LOS SECRETARIOS DE ESTADO, CUANDO ACTUANDO A NOMBRE DE --

ESTE, AL REFRENDAR UN REGLAMENTO, DECRETO, ACUERDO U ORDEN. ACCION ESTA QUE NO LIMITA AL PRESIDENTE, LO ANTERIOR CONFORME AL ARTICULO 89 FRACCION II. NO TRANSFIERE RESPONSABILIDAD, PUESTO QUE LOS ACTOS DEL SECRETARIO, SON ACTOS DEL PRESIDENTE, SI ACASO ESTAREMOS HABLANDO DE RESPONSABILIDADES DEL SECRETARIO HACIA EL PRESIDENTE, ACTUALIZANDO UNA DE LAS TRES RESPONSABILIDADES QUE SE PRETENDEN: LA TECNICA, LO ANTERIOR CONFORME AL REGLAMENTO DEL ARTICULO 25 Y POR LO QUE SE REFIERE LA CERTIFICACION DE LA FIRMA DEL PRESIDENTE, ES LA UNICA FUNCION QUE SE LE ATRIBUYE EN NUESTRO SISTEMA, SEGUN EL DR. JORGE CARPIZO (121) "...EL REFRENDO EN NUESTRO SISTEMA CUMPLE SOLO UNA FUNCION FORMA DE CARACTER CERTIFICATIVO..."

CON ESTE PUNTO DE VISTA TAMBIEN COINCIDE, FRANCISCO RAMIREZ FONSECA (122) AL AFIRMAR QUE "...NADA HAY EN NUESTRO REGIMEN PRESIDENCIAL QUE SE OpongA A ESTA FINALIDAD, LA CUAL, POR OTRA PARTE, SUELE ACOMPAÑAR A LA INSTITUCION..." NO OBSTANTE LO PRECEPTUADO POR EL REGLAMENTO DEL ARTICULO 25 DE LA LEY DE SECRETARIAS: EL CUAL DERIVADO DE LA INTERPRETACION DEL PROPIO EJECUTIVO, SE DESNATURALIZA ESTA INSTITUCION Y COMO YA SE EXPRESO; ENTRAÑA UNA RESPONSABILIDAD PARA DEL TITULAR DE LA SECRETARIA DE QUE SE TRATE, ANTE EL PRESIDENTE, NOSOTROS CREEMOS QUE LA FUNCION CERTIFICATIVA CARECE DE EFECTOS PRACTICOS, LO CIERTO ES QUE: DERIVADO DE LA ENMIENDA AL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; QUE PRECISA LA REGLA QUE CONSAGRA EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL, MISMA QUE SE HA PRESTADO A CONFUSIONES Y MALOS ENTENDIDOS; DERIVADO DEL ESTUDIO QUE EL LIC. JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU (123)

121) CARPIZO, JORGE, OP. CIT.
122) RAMIREZ FONSECA; FRANCISCO OP. CIT.
123) RUIZ MASSIEU; JOSE FRANCISCO OP. CIT.

P. 35
P. 366
P.P. 84-87

LLEVO A CABO, Y QUE POR CIERTO DESENTRAÑA EN FORMA CLARA Y CONCRETA LO ANTERIOR, AL RESPECTO AFIRMA; QUE DICHA ENMIENDA RESPONDE - AL PROPOSITO PRESIDENCIAL DE; "... AVANZAR EN EL LARGUISIMO PROCESO DE DAR MAYOR SIMETRIA A LAS RELACIONES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL CONGRESO DE LA UNION, HA MERECIDO ESCASA ATENCION." CABE ACLARAR QUE ESTA ACTITUD DE AUTOLIMITACION DE FUNCIONES, POR EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO ES A PARTIR DE 1982, AÑO ESTE EN QUE SE LLEVAN A CABO IMPORTANTES REFORMAS JURIDICAS, TENDIENTES A PROPICIAR UN CAMBIO ESTRUCTURAL Y QUE SIRVEN DE FUNDAMENTACION A LO QUE EN LA ACTUALIDAD SE LE LLAMA LA MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL PAIS. EL ANTES MENCIONADO AUTOR, CALIFICA LA ENMIENDA COMO "UN CAMBIO ATINADO" Y AFIRMA QUE DICHA REFORMA ATIENDE A UNA DEMANDA DOCTRINAL, INICIADA POR DR. ANTONIO MARTINEZ BAEZ, DESDE EL AÑO DE 1952, Y QUE DICHO RECLAMO SE INICIO EN 1920, DE QUE LA FIRMA DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y POSTERIORMENTE LOS JEFE DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS SIGNEN LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEYES Y DECRETOS CONGREGACIONALES, COMO REQUISITO INSALVABLE PARA QUE TENGAN EFICACIA Y DE QUE LA MENCIONADA REFORMA AL ARTICULO 13 "...SE FUNDA EN UNA INTERPRETACION A DAR MAS EQUILIBRIO A LAS RELACIONES ENTRE LOS DOS PODERES POLITICOS." Y CON OBJETO DE EVITAR QUE LAS ANTES MENCIONADAS ENMIENDAS ADOLEZCAN DE CONFUSIONISMO O DE QUE PUEDA DARSELE UNA INTERPRETACION EQUIVOCADA, ACLARA QUE EXISTEN CUATRO TIPOS DE REFRENDO; (124)

1° EL REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.

2° EL REFRENDO DE LOS DECRETOS CON QUE SE PROMULGAN LAS LEYES O DECRETOS EMITIDOS POR EL CONGRESO.

3° EL REFRENDO DE LEYES EXPEDIDAS POR EL PROPIO PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR CONCEDIDAS POR EL CONGRESO.

4° LA FIRMA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS:

AFIRMANDO QUE LOS DOS PRIMEROS TIPOS DE REFRENDO NO TIENEN RAZON DE SER, YA QUE SE VIOLENTA EL PRINCIPIO DE SU PREMIA CIA DEL PODER REVISOR Y EL OTRO SE SEPARA DEL PRINCIPIO DE QUE EL PRESIDENTE SOLO CUENTA CON EL VETO SUSTENSIVO SI DESEA OPONERSE TOTAL O PARCIALMENTE A LA VOLUNTAD DEL LEGISLATIVO.

LOS DOS ULTIMOS TIPOS DE REFRENDO DEBEN SUBSISTIR YA QUE SE TRATA DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS.

SIN EMBARGO; EL LIC. ENRIQUE PEREZ DE LEON; (125) ACLARA - QUE LOS TERMINOS PROMULGACION Y PUBLICACION HABIAN SIDO TOMADOS - COMO SINONIMOS, YA SEA REFERIDOS A LA LEY O INCLUSIVE A LA CONSTITUCION EMPLEANDO INDISTINTAMENTE AMBAS PALABRAS PARA EXPRESAR LA MISMA IDEA. EL DR. EDUARDO GARCIA MAYNES, (126) CITANDO AL LIC. TRINIDAD GARCIA, ESTIMA QUE LA PROMULGACION DE LA LEY ENCIERRA DOS ACTOS DISTINTOS, SEGUN SE EXPRESA EN EL ARTICULO 89 FRACCION I, ENTENDIENDO POR: "PROMULGACION; EL RECONOCIMIENTO FORMAL DEL EJECUTIVO DE QUE LA LEY HA SIDO APROBADA CONFORME A DERECHO Y DEBE SER OBEDECIDA". Y POR: "PUBLICACION, EL ACTO QUE HARA POSIBLE EL CONOCIMIENTO DE LA LEY POR LOS MEDIOS ESTABLECIDOS PARA EL CASO".

125) PEREZ DE LEON; ENRIQUE; NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO; EDITORIAL PORRUA, S.A. NOVENA EDICION MEXICO D.F. 1989 P. 112

126) GARCIA MAYNES; EDUARDO; OP. CIT. P. 61

EXPUESTO LO ANTERIOR Y RECAPITULANDO SOBRE LA RESPONSABILIDAD DEL REFRENDO EN NUESTRO SISTEMA Y DE QUE LOS TRATADISTAS MEXICANOS EN DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, NO LOGRAN PONERSE DE ACUERDO SOBRE EL PAPEL QUE SE LE ASIGNA AL REFRENDO MINISTERIAL EN NUESTRO SISTEMA.

EL MAESTRO GABINO FRAGA, (127) CONCLUYE EN QUE:

PARTIENDO DE LA BASE DE QUE LA SANCION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL, PARA EN EL CASO DE QUE FALTE EL REFRENDO; "ES LA DE QUE LA RESOLUCION DEL PRESIDENTE NO SEA OBEDECIDA". LO QUE DA COMO CONSECUENCIA DE QUE: "EL SECRETARIO DE ESTADO NO SOLAMENTE DA AUTENTICIDAD A DICHA RESOLUCION, SINO QUE PROPIAMENTE CONCURRE A LA FORMACION DEL ACTO INTEGRADO CON EL PRESIDENTE LA COMPETENCIA NECESARIA PARA LA REALIZACION DEL MISMO". ATRIBUYENDOLE FUNCIONES AL REFRENDO EN NUESTRO SISTEMA, COMO LAS MISMAS QUE SE TIENEN EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO (LA LIMITACION MATERIAL A LA VOLUNTAD DEL PRESIDENTE Y QUE SIRVE DE BASE PARA LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL) FUNCIONES ESTAS QUE SE REALIZAN ENTRE NOSOTROS DE MANERA IMPERFECTA, EN VIRTUD DE QUE LA FALTA DE CONFORMIDAD DE UN SECRETARIO, NO IMPIDE AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA QUE LLEVE A CABO SU DETERMINACION. POR LO QUE SE REFIERE A LA RESPONSABILIDAD, ESTAS SON PRACTICAMENTE NUGATORIA, DADA LA FUERZA DEL EJECUTIVO, (UN PROCEDIMIENTO PARA EXIGIRLA, SOLO PODRA INSTAURARSE CUANDO HUBIERA DISCORDANCIA ENTRE EL PRESIDENTE Y EL SECRETARIO, QUE ES PRECISAMENTE EL CASO EN QUE NO EXISTA EL REFRENDO.

PARA EL MAESTRO ANDRES SERRA ROJAS; (128) LAS FUNCIONES DEL REFRENDO MINISTERIAL, LAS REDUCE A LO SIGUIENTE:

IDONEIDAD.- EL REFRENDO AUTENTIFICA QUE UN ACTO DEL PRESIDENTE HA SIDO HECHO EN LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO.

SEGURIDAD.- ASEGURA EL CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCION PRESIDENCIAL Y LE PROPORCIONA LOS MEDIOS DE LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA HACERLO.

RESPONSABILIDAD.- SIENDO EL PRESIDENTE UNICAMENTE RESPONSABLE POR TRAICION A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMUN, EL MINISTRO (SECRETARIO) COMPARTE UNA RESPONSABILIDAD EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 108 CONSTITUCIONAL.

DELIMITACION DE COMPETENCIA.- EL REFRENDO ES UN MEDIO PARA DELIMITAR LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA SUBORDINANDO SUS ACTOS AL IMPERIO DE LA LEY.

127) FRAGA, GABINO; OP. CIT.
128) SERRA ROJAS, ANDRES; OP. CIT.

P.P. 185-86
P. 529

EL DR. MIGUEL ACOSTA ROMERO (129), CONFORME AL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL, LE NIEGA AL REFRENDO LA FINALIDAD DE:

AUTENTIFICAR O CERTIFICAR LOS ACTOS, O LA FIRMA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, YA QUE EN SU TEXTO NO SE COLIGE TAL SITUACION. AFIRMANDO QUE CON LA FIRMA DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO. SE CUMPLE CON UN REQUISITO CONSTITUCIONAL PARA QUE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE SEAN OBEDECIDOS, ESTABLECIENDO CON ESTE HECHO UNA RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO FRENTE AL PRESIDENTE.

PARA CONCLUIR CON QUE AL EXPEDIR LOS ACTOS O DOCUMENTOS -- MENCIONADOS EN EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL, "LO HACE EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES Y DE SU COMPETENCIA Y, EN CONSECUENCIA, TIENEN EL CARACTER DE DOCUMENTOS PUBLICOS, SIN NECESIDAD DE AUTENTIFICACION, O CERTIFICACION."

EL DOCUMENTO EMITIDO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EXISTE Y TIENE TODOS LOS ELEMENTOS INDEPENDIENTEMENTE DE QUE ES UN DOCUMENTO PUBLICO, Y DE QUE, SI NO ESTA FIRMADO POR EL SECRETARIO DE ESTADO, NO SERA OBEDECIDO. LO QUE NO QUIERE DECIR QUE SE TRATE DE UN DOCUMENTO VICIADO DE NULIDAD O -- INEXISTENCIA, O QUE NECESITE DE LA CERTIFICACION DEL SECRETARIO EN MENCION, PARA SER DOCUMENTO PUBLICO.

FELIPE TENA RAMIREZ, (130) ADVIERTE DE QUE LAS FINALIDADES QUE PERSIGUE EN NUESTRO SISTEMA, EL REFRENDO MINISTERIAL, NO ESTAN CONSIGNADAS EN LA CONSTITUCION, NI EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Y QUE SON A SABER LAS SIGUIENTES:

AUTENTIFICAR LA FIRMA DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.-AFIRMA QUE NO HAY NADA EN NUESTRO REGIMEN QUE SE OPONGA A DICHA FINALIDAD. NO OBSTANTE DE QUE EXISTE EL REGLAMENTO DEL ARTICULO 24 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (ANTES ARTICULO 25), AHORA ARTICULO 12; QUE PRIVA AL REFRENDO DE SU COMETIDO DE AUTENTIFICACION AL DISPONER QUE EL SECRETARIO DE ESTADO, FIRMARA ANTES QUE EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

EL ACTO DEL PRESIDENTE CARECE DE VALIDEZ SIN LA FIRMA DEL SECRETARIO DEL RAMO.- EN NUESTRO SISTEMA ESTO NO IMPLICA UNA LIMITACION INSUPERABLE COMO EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO, EN VIRTUD DEL ARTICULO 89, FRACCION II CONSTITUCIONAL.

TRANSFERIR LA RESPONSABILIDAD AL AGENTE REFRENDATARIO.- AL IGUAL QUE EL ANTERIOR, ES PROPIA Y CARACTERISTICA DEL REGIMEN PARLAMENTARIO, ESTA SE REALIZA EN NUESTRO SISTEMA DE MANERA IMPERFECTA YA QUE, EL PRESIDENTE ES RESPONSABLE, CONSTITUCIONAL Y POLITICAMENTE DE LOS ACTOS DE SUS SECRETARIOS, QUIENES ACTUAN EN NOMBRE DE AQUEL Y SON DESIGNADOS LIBREMENTE POR EL MISMO.

129) ACOSTA ROMERO, MIGUEL;
130) TENA RAMIREZ, FELIPE;

OP. CIT.
OP. CIT.

P. 193
P.P. 250-51

CONCLUYENDO EN QUE SOLO LA PRIMERA FINALIDAD EXPUESTA ES CONCILIABLE EN NUESTRO SISTEMA PRESIDENCIAL, SIEMPRE Y CUANDO PRESCINDAMOS DE LO EXPUESTO EN EL REGLAMENTO DEL - - - ARTICULO 24 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Y AL EMPEÑARSE EL ANTES MENCIONADO TRATADISTA EN DESCUBRIR FINALIDADES PROPIAS A NUESTRO REFRENDO. AFIRMA QUE:

SE ACTUALIZA LA TRIPLE RESPONSABILIDAD DEL AGENTE REFRENDARIO; LA PENAL, LA TECNICA Y LA POLITICA.

LA RESPONSABILIDAD PENAL. SE CONFIGURA CUANDO EL SECRETARIO EN FORMA VOLUNTARIA ASOCIA SU FIRMA CON LA DEL PRESIDENTE, CUANDO EL ACTO REFRENDADO ES DELICTUOSO. ASUMIENDO COMO COPARTICIPE SU PERSONAL RESPONSABILIDAD, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 108 DE LA CONSTITUCION. COMO CONTRAPARTIDA DE LA IRRESPONSABILIDAD PENAL DE QUE GOZA EL PRESIDENTE DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO. CON LAS EXCEPCIONES QUE EL ANTES MENCIONADO ARTICULO ESTABLECE. DICHA RESPONSABILIDAD, SI ES EXIGIBLE PENALMENTE DURANTE EL DESEMPEÑO DEL CARGO, PREVIO EL DESAFUERO. DICHA RESPONSABILIDAD TIENE CIERTO MANTIZ PARLAMENTARIO.

LA RESPONSABILIDAD DE CARACTER TECNICO.- ESTE TIPO DE RESPONSABILIDAD, ES LA QUE TIENE EN CUENTA EL YA ANTES CITADO REGLAMENTO DEL ARTICULO 24 DE LA LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO, AL OTORGAR AL REFRENDO UNA FINALIDAD QUE NO REGISTRA LA TEORIA.

LA RESPONSABILIDAD POLITICA.- EL SECRETARIO ASUME UNA RESPONSABILIDAD POLITICA, EN LA MEDIDA EN QUE ADQUIERE UNA PERSONALIDAD AUTONOMA. LO CUAL EN NUESTRO SISTEMA NO SE REALIZA, EN VIRTUD DE QUE LA RESPONSABILIDAD POLITICA ES DEL PRESIDENTE EN SU TOTALIDAD.

EL DR. IGNACIO BURGOA, (131) SOSTIENE QUE EL REFRENDO MAS QUE UNA FACULTAD ES UNA OBLIGACION. LO ANTERIOR EN VIRTUD DE LO EXPUESTO EN EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL, YA QUE NO ALTERA LA SITUACION EN QUE LOS MENCIONADOS FUNCIONARIOS ESTAN COLOCADOS, AL SER UNICAMENTE COLABORADORES DEL PRESIDENTE, DEPOSITARIOS DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA FEDERAL. ATRIBUYENDOLE LA FINALIDAD SIGUIENTE:

131) BURGOA, IGNACIO;

OP. CIT.

P.P. 789-790

AUTENTICADOR DE LA FIRMA DEL PRESIDENTE; TOMANDO EN CONSIDERACION DE QUE TANTO EN DERECHO PUBLICO COMO PRIVADO, ES EL MEDIO POR EL CUAL SE LEGALIZA ALGUN ACTO PROVENIENTE DE LOS ORGANOS ESTATALES, DANDO FE DE LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA DE LA PERSONA QUE ESTA AL FRENTE COMO TITULAR.

ASI MISMO CABE ACLARAR, QUE LE NIEGA LA FINALIDAD DE LIMITAR LA ACTUACION PRESIDENCIAL, YA QUE ESTA ES MAS APARENTE QUE REAL.

POR LO QUE RESPECTA A LA IRRESPONSABILIDAD DE LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO A NIVEL POLITICO, EXISTE, YA EN EL AMBIENTO DE LA FACTICIDAD ESTOS FUNCIONARIOS SI SON POLITICAMENTE RESPONSABLES. ESTA IRRESPONSABILIDAD NO EXCLUYE LA PENAL, (QUE SI ES JURIDICA) POR DELITOS DEL ORDEN COMUN U OFICIALES QUE PUEDA COMETER, EL ANTES MENCIONADO SERVIDOR PUBLICO, EN EL EJERCICIO DE SU ENCARGO.

EL DR. JORGE CARPIZO; (132) AFIRMA QUE NUESTRO SISTEMA, LA FACULTAD DE REFRENDO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO ESTA INTIMAMENTE LIGADA CON LA ATRIBUCION DEL PRESIDENTE DE NOMBRARLOS Y REMOVERLOS LIBREMENTE Y UNICAMENTE LE ATRIBUYE LA FINALIDAD SIGUIENTE:

EL REFRENDO EN NUESTRO SISTEMA, UNICAMENTE CUMPLE UNA FUNCION FORMAL DE CARACTER CERTIFICATIVO.

UNICAMENTE PUEDE ADQUIRIR SENTIDO POLITICO, SI EL SECRETARIO DE ESTADO RENUNCIA POR NEGARSE A REFRENDAR Y SI SUS RAZONES SON DE PESO. CONDICIONANDO ESTO A LAS CIRCUNSTANCIAS Y PERSONALIDAD POLITICA DEL RENUNCIANTE.

EL LIC. JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU; (133) EXPRESA QUE HAY CUATRO TIPOS DE REFRENDO:

EL REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.

EL RELATIVO A LOS DECRETOS CON QUE SE PROMULGAN LAS LEYES O DECRETOS EMITIDOS POR EL CONGRESO.

EL RELATIVO A LEYES EXPEDIDAS POR EL PROPIO PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, EN USO DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONCEDIDAS POR EL CONGRESO.

FIRMA DE ACTOS ADMINISTRATIVOS.

- 132) CARPIZO, JORGE; OP. CIT. P. 35-36
133) RUIZ MASSIEU, JOSE FRANCISCO; NUEVA CLASE POLITICA O NUEVA POLITICA, PRIMERA EDICION, MEXICO, D.F. EDITORIAL OCEANO 1986, P. 86

Y CONCLUYE; QUE LOS DOS PRIMEROS NO TIENEN RAZON DE SER, EN VIRTUD DE QUE EL PRIMERO; VIOLENTA EL PRINCIPIO DE SU PREMACIA DEL PODER REVISOR Y EL SEGUNDO; SE SEPARA DEL - -
PRINCIPIO DE QUE EL PRESIDENTE CUENTA CON EL VETO SUSPENSI
VO, SI DESEA OPONERSE TOTAL O PARCIALMENTE A LA VOLUNTAD -
DEL LEGISLATIVO. LOS DOS ULTIMOS TIPOS DE REFRENDO DEBEN -
SUBSISTIR YA QUE SE TRATA DE ACTOS FORMALMENTE ADMINISTRA
TIVOS.

CONCLUSIONES DE LA TESIS.

TODA VEZ QUE YA HEMOS ESTUDIADO A DIFERENTES AUTORES; ADMINISTRATIVISTAS Y CONSTITUCIONALISTAS, MISMOS QUE SOSTIENEN DIVERSOS PUNTOS DE VISTA EN CUANTO A LAS FINALIDADES DOCTRINALES QUE SE LE PRETENDE ATRIBUIR AL REFRENDO Y SU RELACION CON LOS DIVERSOS REGIMENES DE GOBIERNO Y PARTIENDO DEL ESTUDIO DE ESTA FIGURA JURIDICA EN LOS DIVERSOS SISTEMAS ACTUALMENTE VIGENTES; EL PARLAMENTARISMO Y EL PRESIDENCIALISMO (134) CADA UNO CON SUS CARACTERISTICAS QUE SON LAS QUE FINALMENTE NOS AUXILIARAN EN LA DEFINICION DEL SISTEMA DE GOBIERNO ADOPTADO (CON LOS MaticES DEL CASO) EN LOS DIFERENTES PAISES, EN VIRTUD DE QUE ESTAS CAMBIAN, MODIFICAN, ASENTAN O SE DEBILITAN; DE ACUERDO A LA ADOPCION DEL SISTEMA POLITICO DEL PAIS EN CUESTION. EN EL CASO DE NUESTRO SISTEMA CUALES SON - LOS CONTROLES CONSIGNADOS EN LA LEY QUE LIMITAN AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA. EN PRINCIPIO EL CONGRESO DE LA UNION Y LAS CAMARAS QUE LO COMPONEN, TIENEN IMPORTANTES FACULTADES SOBRE TODO EN MATERIA ECONOMICA. (AL APROBAR EL PRESUPUESTO Y/O SANCIONAR PRESTAMOS)

CON RELACION AL PODER JUDICIAL, ESTA EL JUICIO DE AMPARO, QUE REPRESENTA EL CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD. (135)

POR LO QUE RESPECTA A LA FINALIDAD DEL REFRENDO DE CONTROLADOR DE LOS ACTOS DEL JEFE DE ESTADO, SE ANTOJA IMPOSIBLE EN LAS UNIDADES ORGANICAS DEL PODER EJECUTIVO, AQUI CABE LA DUDA DE POR QUE CONDICIONAR LA EFICACIA DE LOS ACTOS CONTENIDOS EN EL ART. 92 CONSTITUCIONAL Y QUE OBJETO TIENE MANTENER UNA FIGURA SIN NINGUN OBJETO PRACTICO APARENTE EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL.

134) CARPIZO, JORGE
135) BURGOA, IGNACIO

OP. CIT.
OP. CIT.

P. 12
P. 802

EL CONSTITUYENTE DE QUERETARO, CONTEMPO EN EL REFRENDO UN CONTROL DE LOS ACTOS PRESIDENCIALES SIN TOMAR EN CONSIDERACION A OTROS ORDENAMIENTOS CONSTITUCIONALES QUE OTORGABAN FACULTADES QUE CONTRARRESTAN AL PRIMERO, YA QUE LA PRACTICA HACE POCO EFECTIVO ESTE CONTROL POR LA FALTA DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN, ESTANDO FACULTADO PARA NO REFRENDAR LO HACE, ANTEPONIENDO SUS INTERESES PERSONALES O POLITICOS A LA RESPONSABILIDAD QUE COMO CIUDADANO Y SERVIDOR PUBLICO SE LE EXIGE.

POR LO QUE RESPECTA A LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL, POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL MINISTRO O DEL SECRETARIO DE ESTADO (EN EL PARLAMENTARISMO Y EN EL PRESIDENCIALISMO) EN ATENCION A QUE SON LOS TITULARES DE LA FACULTAD REFRENDATARIA.

EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO, EL MINISTRO CONSTITUCIONALMENTE PERTENECE AL PARLAMENTO ANTE EL QUE RESPONDE POLITICAMENTE, ES DIGNATARIO DEL JEFE DE ESTADO, ADMINISTRATIVAMENTE LLEVA A CABO FUNCIONES DE CONSEJERO EN LA GOBERNACION. ADEMAS DE QUE EJECUTA LAS DECISIONES QUE EN ESE TERRENO SE TOMEN EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA. EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL, EL SECRETARIO DEL DESPACHO Y/O DE ESTADO CONSTITUCIONALMENTE ES MIEMBRO DEL PODER EJECUTIVO, POLITICAMENTE ES UN FUNCIONARIO POR COLABORACION (SERVIDOR PUBLICO, CONFORME A LAS ULTIMAS MODIFICACIONES AL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL) ADMINISTRATIVAMENTE ES EL JEFE DE LA UNIDAD DE LA QUE ES TITULAR. ENTRE LAS DIFERENCIAS DEL MINISTRO Y EL SECRETARIO DEL DESPACHO, ESTA EL SIGNIFICADO Y LA FINALIDAD QUE EL REFRENDO TIENE EN LOS RESPECTIVOS SISTEMAS DE GOBIERNO (PARLAMENTARISMO Y PRESIDENCIALISMO) COMO YA SE AFIRMO; LAS FINALIDADES DOCTRINALES DEL REFRENDO SON:

- CERTIFICAR, LA AUTENTICIDAD DE UNA FIRMA.
- LIMITAR LA ACTUACION DEL JEFE DE ESTADO.
- TRANSLADAR LA RESPONSABILIDAD DEL ACTO REFRENDADO.

POR LO QUE RESPECTA A LA CERTIFICACION DE AUTENTICIDAD DE UNA FIRMA, ESTA REFERIDA A LA DEL JEFE DE ESTADO. QUIEN PROMULGA Y PUBLICA LOS ACTOS SUJETOS A REFRENDO.

EN EL CASO DEL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, SE PODRIA DECIR QUE ESTA FINALIDAD LA LLEVA A CABO A TRAVES DEL REFRENDO EL SECRETARIO DE GOBERNACION DE LOS ACTOS DEL JEFE DE ESTADO; YA QUE LE CORRESPONDE A LA SECRETARIA DE LA QUE ES TITULAR LLEVAR EL REGISTRO DE AUTOGRAFOS DE LOS FUNCIONARIOS FEDERALES Y DE LOS GOBERNA DORES DE LOS ESTADOS; LEGALIZANDO LAS FIRMAS DE ESTOS CUANDO SE REQUIERE.

CON RELACION AL PROPOSITO DE LIMITAR LA ACTUACION DEL JEFE DE ESTADO, COMO INSTRUMENTO DE CONTROL A LOS POSIBLES EXCESOS DEL EJERCICIO DEL PODER POLITICO. ES EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO DONDE ALCANZA TALES FINES, AL NO DEPENDER EL AGENTE REFRENDATARIO DE LA VOLUNTAD DEL JEFE DE ESTADO, EL MINISTRO RESPONDERA Y SERA RESPONSABLE SOLAMENTE ANTE EL PARLAMENTO.

EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL, EL AGENTE REFRENDATARIO RESPONDE ANTE EL PRESIDENTE (QUIEN ES SU JEFE) Y QUE ENTRE OTRAS COSAS CUENTA CON LA FACULTAD DE REMOVERLO DEL CARGO, ENTRE OTRAS CAUSAS POR NO REFRENDAR.

PARA EL CASO NUESTRO, EL REFRENDO SE CONSIDERA UNA LIMITACION IMPERFECTA POR SER SUPERABLE. YA QUE SI LOS ACTOS DEL JEFE DE ESTADO QUE ASI LO REQUIERE, NO SON REFRENDADOS, NO SERAN OBEDECIDOS. ACLARANDO QUE LA NEGATIVA DEL SECRETARIO RENUENTE NO IMPI DE AL PRESIDENTE LLEVAR A CABO SU DECISION Y DESTITUIR AL SECRETARIO REMISO, EN ESTE CASO NO ES POSIBLE LIGAR EL REFRENDO A LA VO LUNTAD INSUSTITUIBLE DE DETERMINADA PERSONA. DE AHI QUE SE AFIRME, QUE ENTRE NOSOTROS EL REFRENDO, MAS QUE UNA LIMITACION ES UN INS

TRUMENTO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA DEL JEFE DE ESTADO CON SUS COLABORADORES CERCANOS.

RELATIVO AL SIGNIFICADO DE SER UN INSTRUMENTO QUE TRANSLADE LA RESPONSABILIDAD DEL ACTO REFRENDADO, ESTE ES OTRO DE LOS FINES QUE SE LE DA A ESTA INSTITUCION EN EL REGIMEN PARLAMENTARIO, YA QUE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL SE DA ANTE EL PARLAMENTO Y LAS FUNCIONES GUBERNAMENTALES SE EJERCEN DESDE EL MINISTERIO.

EN EL PRESIDENCIALISMO, EL PRESIDENTE ES TITULAR UNIPERSONAL DEL PODER EJECUTIVO Y LOS SECRETARIOS DE ESTADO NO TIENEN FACULTADES PROPIAS; SUS ACTOS, SE REPUTAN ACTOS DEL PRESIDENTE, EN RAZON DE SU CALIDAD DE COLABORADORES DE ESTE.

EN CUANTO A LA ACTUALIZACION DE LA TRIPLE RESPONSABILIDAD DEL AGENTE REFRENDATARIO, LA RESPONSABILIDAD.

-TECNICA; LA PENAL Y LA POLITICA.

LA RESPONSABILIDAD TECNICA; SE DA EN VIRTUD DE LA TITULARIDAD QUE TIENE EL AGENTE REFRENDATARIO DEL AREA POLITICO-ADMINISTRATIVA DE LA QUE ES TITULAR, EN LA CUAL SE ELABORAN PROYECTOS Y SE LLEVAN A CABO ACCIONES EN EL AMBITO DE SU COMPETENCIA, LO QUE FACULTA AL AGENTE REFRENDATARIO A EMITIR ACTOS JURIDICOS VALIDOS ENTRE ELLOS EL REFRENDO, CON EL QUE SE ASEGURA LA EFICACIA DEL ACTO EN CUESTION.

EN EL CASO DE LA RESPONSABILIDAD PENAL; EN NUESTRO SISTEMA, SI UN SECRETARIO REFRENDA UN HECHO ILICITO, POR LO ANTES EXPUESTO SE TENDRIA POR GENERADOR PRINCIPAL AL PRESIDENTE, Y CON UNA PARTICIPACION ACCESORIA AL SECRETARIO REFRENDATARIO, EL CUAL ASSEGURA CON SU FIRMA LA EFICACIA DE UN HECHO, CUYA INSPECCION LE OBLIGABA A NO REFRENDAR.

POR ULTIMO, EN CUANTO A LA RESPONSABILIDAD POLITICA DEL --

AGENTE REFRENDATARIO, SE SOSTIENE QUE LA ENGATIVA A REFRENDAR EN NUESTRO SISTEMA, EQUIVALE A LA PERDIDA DEL CARGO, EN ESTE HECHO TRATAN DE ENCONTRAR LA SANCION. NADA MAS ALEJADO DE LA VERDAD, YA QUE EN EL SUPUESTO DE NO REFRENDAR, NO DERIVA RESPONSABILIDAD ALGUNA; AUNQUE SI UNA CONSECUENCIA, LA PERDIDA DEL CARGO: INDEPENDIEMENTE DE QUE EN NUESTRO SISTEMA LA TITULARIDAD DEL ORGANO EJECUTIVO ES UNIPERSONAL, Y EL UNICO RESPONSABLE POLITICO ES EL TITULAR DE ESTE; LOS SECRETARIOS SON MEROS COLABORADORES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

CONCLUYENDO; TECNICA Y PENALMENTE, EL AGENTE QUE REFRENDA PUEDE SER SUJETO DE RESPONSABILIDAD POLITICA, EN LA MEDIDA EN QUE SE INVOLUCRE EN EL ACTO PRESIDENCIAL Y ESTE (EL ACTO) LE LLEVE A SER CULPABLE, AL ASEGURAR CON EL REFRENDO LA EFICACIA DEL ACTO. POLITICAMENTE NO PUEDE SER SUJETO DE RESPONSABILIDAD, ESTA CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA.

EN CUANTO AL REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEYES; POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS QUE INVOLUCRAN SUS RESPECTIVAS AREAS DE COMPETENCIA, EN APARIENCIA SE APRECIA QUE LA FUNCION LEGISLATIVA ESTA SUJETA A UNA FACULTAD DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, NADA MAS ALEJADO DE LA VERDAD YA QUE AL INVOLUCRARSE EL COLABORADOR PRESIDENCIAL LO HACE EN LA FUNCION PRESIDENCIAL DE DECRETAR (ACTO ESTE MATERIALMENTE EJECUTIVO) Y NO AL CONTENIDO Y ALCANCES DE LA LEY (ACTO MATERIALMENTE LEGISLATIVO).

EN VIRTUD DE LA REFORMA AL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO TRECE DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEYES DEBEN SER REFRENDADOS EXCLUSIVAMENTE, POR EL SECRETARIO DE GOBERNACION; TITULAR DE LA UNIDAD ADMI

NISTRATIVA DE LA QUE DEPENDE EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION,
EN ESTE CASO CONVIRTIENDOSE LA FUNCION REFRENDATARIA EN UN MEDIO
DE COORDINACION ADMINISTRATIVA DEL TITULAR DEL ORGANO EJECUTIVO _
CON SUS COLABORADORES INMEDIATOS.

I N D I C E

INTRODUCCION.

1.	ORIGEN DEL REFRENDO.....	1
2.	SIGNIFICADO DEL REFRENDO.....	6
2.1.	LA CERTIFICACION DE LA AUTENTICIDAD DE UNA FIRMA.....	8
2.2.	LIMITAR LA ACTUACION DEL JEFE DE ESTADO.....	12
2.3.	TRANSFERIR LA RESPONSABILIDAD DEL ACTO REFRENDADO.....	15
2.4.	CARACTERISTICAS DEL REFRENDO EN EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO.....	17
3.	LA RESPONSABILIDAD DEL REFRENDO Y SUS FINALIDADES.....	28
3.1.	EL REFRENDO COMO RESPONSABILIDAD UNITARIA.....	29
3.2.	EL REFRENDO COMO ACTO CONCURRENTE.....	29
3.3.	EL REFRENDO COMO DEBER JURIDICO.....	30
3.4.	EL REFRENDO COMO FACULTAD.....	32
3.5.	LA RESPONSABILIDAD TECNICA.....	35
3.6.	LA RESPONSABILIDAD PENAL.....	36
3.7.	LA RESPONSABILIDAD POLITICA.....	43
4.	EL REFRENDO EN LOS SISTEMAS PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL.	
4.1.	REGIMEN PARLAMENTARIO.....	47
4.2.	REGIMEN PRESIDENCIAL.....	51
5.	EL REFRENDO EN EL DERECHO COMPARARO.	
5.1.	ARGENTINA.....	54
5.2.	FRANCIA.....	56
5.3.	MEXICO.....	59

6.	DECRETO PROMULGATORIO.	
6.1.	DEFINICION.....	62
6.2.	DECRETO DEL EJECUTIVO.....	65
7.	ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS DEL ARTICULO 92 (REFRENDO DE LA CONSTITUCION DE 1917.....	68
8.	ANALISIS EXEGETICO DE LA REFORMA AL SEGUNDO PARRAFO DEL ART. 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	76

CONCLUSIONES

DE DIVERSOS AUTORES.....	83
DE LA TESIS.....	92
- INDICE	98
- BIBLIOGRAFIA.....	100
- LEGISLACION.....	102
- PUBLICACIONES PERIODICAS.....	102

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL;
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO,
EDITORIAL PORRUA, S.A. SEPTIMA EDICION, MEXICO 1986.

- ARNAIZ AMIGO, AURORA;
INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES MEXICANAS,
UNAM TEXTOS UNIVERSITARIOS, PRIMERA EDICION,
MEXICO 1975.

- BORDEAU GEORGE;
TRATADO DE CIENCIA POLITICA; TOMO II
EL ESTADO; VOL. I, EDITORIAL UNAM.
DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES,
MEXICO 1985.

- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO;
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO.
EDITORIAL PORRUA, S.A. SEXTA EDICION,
MEXICO

- CARPIZO, JORGE;
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO,
SIGLO XXI EDITORES, S.A. DE C.V. MEXICO 1986.

- CASTELLANOS TENA, FERNANDO;
LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE DERECHO PENAL,
OCTAVA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1974.

- FRAGA, GABINO; DERECHO ADMINISTRATIVO,
EDITORIAL PORRUA, S.A. DECIMO CUARTA EDICION,
MEXICO 1971.

- GARCIA MAYNES, EDUARDO;
FILOSOFIA DEL DERECHO,
EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1988.

- GONZALEZ OROPEZA, MANUEL;
EL PRESIDENCIALISMO
UNAM, COORDINACION DE HUMANIDADES,
GRANDES TENDENCIAS POLITICAS CONTEMPORANEAS
MEXICO 1986.

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL;
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO,
EDITORIAL PORRUA, S.A. SEPTIMA EDICION, MEXICO 1986.

- ARNAIZ AMIGO, AURORA;
INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES MEXICANAS,
UNAM TEXTOS UNIVERSITARIOS, PRIMERA EDICION,
MEXICO 1975.

- BORDEAU GEORGE;
TRATADO DE CIENCIA POLITICA; TOMO II
EL ESTADO; VOL. I, EDITORIAL UNAM.
DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES,
MEXICO 1985.

- BORGOA ORIHUELA, IGNACIO;
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
EDITORIAL PORRUA, S.A. SEXTA EDICION,
MEXICO.

- CARPIZO, JORGE;
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO,
SIGLO XXI EDITORES, S.A. DE C.V. MEXICO 1986..

- CASTELLANOS TENA, FERNANDO;
LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE
DERECHO PENAL.
OCTAVA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1974.

- HAURIU, ANDRE;
DERECHO CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONES
POLITICAS, EDITORIAL, ARIEL, S.A. SEGUNDA EDICION,
BARCELONA 1980.

- HAURIU, MAURICE;
DERECHO PUBLICO Y CONSTITUCIONAL,
EDITORIAL INSTITUTO EDITORIAL REUS, SEGUNDA EDICION,
MADRID S/F.

- KELSEN, HANS;
TEORIA RIVA DEL DERECHO,
EUDEBA; EDITORIAL UNIVERSITARIA, BUENOS AIRES,
NOVENA EDICION, ARGENTINA 1970.

- NEVILLE, JHON;
EL DERECHO DIVINO DE LOS REYES
F.C.E. MEXICO 1983.

- PEREZ DE LEON ENRIQUE;
NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL ADMINISTRATIVO
EDITORIAL PORRUA, S.A. NOVENA EDICION
MEXICO 1989.

- PANIAGUA SOTO, JUAN LUIS;
REGIMENES POLITICOS; GOBERNANTES Y GOBERNADOS Y
SUS CONTROLES, SLAVAT EDITORES,
BARCELONA, ESPANA 1984.

- VILLONO TORANZO, MIGUEL;
INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO,
EDITORIAL PORRUA, S.A.; MEXICO 1966.

- ZINK, HAROLD;
LOS SISTEMAS CONTEMPORANEOS DE
GOBIERNO, EDITORIAL LIMUSA, MEXICO 1965.

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL;
TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO,
EDITORIAL PORRUA, S.A. SEPTIMA EDICION, MEXICO 1986.

- ARNAIZ AMIGO, AURORA;
INSTITUCIONES CONSTITUCIONALES MEXICANAS,
UNAM TEXTOS UNIVERSITARIOS, PRIMERA EDICION,
MEXICO 1975.

- BORDEAU GEORGE;
TRATADO DE CIENCIA POLITICA; TOMO II
EL ESTADO; VOL. I, EDITORIAL UNAM.
DIRECCION GENERAL DE PUBLICACIONES,
MEXICO 1985.

- BORGOA ORIHUELA, IGNACIO;
DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO
EDITORIAL PORRUA, S.A. SEXTA EDICION,
MEXICO.

- CARPIZO, JORGE;
EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO,
SIGLO XXI EDITORES, S.A. DE C.V. MEXICO 1986.

- CASTELLANOS TENA, FERNANDO;
LINEAMIENTOS ELEMENTALES DE
DERECHO PENAL.
OCTAVA EDICION, EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1974.

LEGISLACION.

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
COLECCION DIARIO OFICIAL SECRETARIA DE GOBERNACION,
MEXICO 1983.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
COLECCION PORRUA. DECIMOCUARTA EDICION. ED. PORRUA.
MEXICO. 1985.
- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.
DECIMOSEXTA EDICION. ED. PORRUA. MEXICO 1986.
- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. COLECCION PORRUA.
VIGESIMA PRIMERA EDICION. ED. PORRUA. MEXICO . 1989.
- RENOVACION MORAL DE LA SOCIEDAD. DIARIO OFICIAL,
SECRETARIA DE GOBERNACION, MEXICO. 1983.
- PUBLICACIONES PERIODICAS.
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. SECRETARIA DE GOBERNACION.