

69 29



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**"EL REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS  
DE LEY Y LAS FACULTADES NORMATIVAS  
DEL EJECUTIVO"**

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A :  
**J. JESUS CRUZ RAMIREZ**



**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN.**

Acatlán, Edo. de Mexico

1990



## **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.

## INDICE

PAG:

INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I. GENERALIDADES.....	1
1.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	1
1.2 CONCEPTO DE REFRENDO Y RELACIÓN CON EL REFERÉNDUM.....	13
1.3 EL REFRENDO EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO...	21
1.4 EL REFRENDO EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO.....	26
CAPITULO II DIVISION DE PODERES EN EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA.....	32
2.1 ANTECEDENTES Y SISTEMAS ACTUALES.....	32
2.2 EL PODER LEGISLATIVO Y EL ACTO LEGISLATIVO FORMAL.....	38
2.3 EL PODER EJECUTIVO Y EL ACTO FORMALMENTE ADMINISTRATIVO.....	42
2.4 COORDINACIÓN ENTRE PODERES, LOS LÍMITES DEL EJECUTIVO FRENTE AL LEGISLATIVO.....	46
CAPITULO III FUNCIONES NORMATIVAS DEL PODER EJECUTIVO EN EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO.....	50
3.1 EL EJECUTIVO COMO TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	50
3.2 LA FACULTAD DEL EJECUTIVO DE PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	52
3.3 PREVALENCIA DEL EJECUTIVO EN LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INICIATIVA DE LEY.....	33
3.4 EL REGLAMENTO Y LOS ACUERDOS COMO ACTOS NORMATIVOS EMITIDOS POR EL EJECUTIVO, ANÁLISIS DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.....	57

3.5	FACULTADES NORMATIVAS DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS Y DETERMINACIÓN DE ARANCELES EN COMERCIO EXTERIOR.....	61
3.6	FACULTAD DEL EJECUTIVO DE NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DE ESTADO.....	63
3.7	OTRAS RESOLUCIONES Y ÓRDENES DEL EJECUTIVO QUE DEBEN SER REFRENDADAS...	64
CAPITULO IV	CARACTER DEL REFRENDO EN MEXICO.....	66
4.1	ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y TEXTO VIGENTE.....	66
4.2	EL REFRENDO EN LAS LEYES DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.....	79
4.3	JURISPRUDENCIA RESPECTO AL REFRENDO DE LEYES.....	82
4.4	ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. IMPORTANCIA DE LA REFORMA DE 1985.....	85
4.5	EL REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATO RIOS DE LEY, OPINIONES EN FAVOR Y EN CONTRA DE LA REFORMA.....	87
CAPITULO V	FALTA DE REFRENDO EN LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY.....	90
5.1	CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES, DECRE TOS, REGLAMENTOS Y ORDENES NO REFRENDADAS.....	90
5.2	RESPONSABILIDAD DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO SI REFRENDAN LEYES ANTICONSTITUCIONALES.....	91

	<b>PAG.</b>
5.3 RESPONSABILIDAD DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO SI SE NIEGAN A REFRENDAR.....	93
5.4 CORRESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO DE LOS ACTOS DEL SECRETARIO DE ESTADO EN MATERIA DE REFRENDO.....	94
5.5 RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE POR NO PUBLICAR UNA LEY EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.....	96
CONCLUSIONES.....	99
BIBLIOGRAFIA.....	103

## INTRODUCCION

INICIALMENTE ME SURGIÓ LA INQUIETUD DE DESARROLLAR EN EL PRESENTE TRABAJO EL TEMA DEL REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY, EXCLUSIVAMENTE. DICHA INQUIETUD SE DERIVÓ O -- SURGIÓ A RAÍZ DE LEER UN ARTÍCULO PERIODÍSTICO QUE COMENTABA LA REFORMA DE 1985 A LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL; CONCRETAMENTE REFORMA A SU ARTÍCULO 13 SEGUNDO PÁRRAFO.

EN LA MEDIDA QUE FUÍ INVESTIGANDO PARA ELABORAR EL CAPITULO, OBSERVÉ QUE NO ERA POSIBLE TRATAR EL TEMA DEL REFRENDO EN FORMA AISLADA SIN INCURRIR EN OMISIONES EN CUANTO A LA FUNCIÓN QUE DESEMPEÑA ESTA FIGURA JURÍDICA, DE TAL MANERA, QUE NO SE LE PUEDE ESTUDIAR LISA Y LLANAMENTE SIN COMPRENDER O ESTUDIAR EN FORMA CONJUNTA LAS FUNCIONES NORMATIVAS DEL PODER EJECUTIVO.

PARA PODER COMPRENDER LA FIGURA JURÍDICA DEL REFRENDO Y LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑA EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y PRESIDENCIAL, FUE NECESARIO ANALIZAR LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE AMBOS RÉGIMENES, YA QUE SE HA DICHO EN INCONTABLES OCASIONES QUE ESTA FIGURA ES PROPIA DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO POR QUE LOS MINISTROS PUEDEN GOZAR DE PLENA LIBERTAD PARA CONSENTIR O REHUSARSE A FIRMAR LOS ACTOS DEL MONARCA, SIN QUE PUEDAN SER SEPARADOS DE SU PUESTO, YA QUE SÓLO SON RESPONSABLES ANTE EL PARLAMENTO DE SU ACTUACIÓN Y DECISIONES QUE ADOPTEN EN EL DESEMPEÑO O EL DESARROLLO DE SUS FUNCIONES. POR LO TANTO, LA INAMOVILIDAD DE QUE GOZA EL MINISTRO CON MOTIVO DEL REFRENDO, HACE QUE EXISTA LA LIBERTAD REFRENDATARIA, NO COMO ACTO SOLIDARIO, SINO COMO UNA DECISIÓN AUTÓNOMA Y COMPROMETIDA DEL MINISTRO REFRENDATARIO.

CASO CONTRARIO OCURRE EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA DONDE LOS COLABORADORES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SON NOMBRA

DOS Y REMOVIDOS POR ÉL SIN INCURRIR EN NINGUNA RESPONSABILIDAD; EN CONSECUENCIA, LOS SECRETARIOS DE ESTADO VEN COARTADA SU LIBERTAD REFRENDATARIA, PORQUE NO PUEDEN REHUSARSE A REFRENDAR -- LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SIN PELIGRO DE LA CON-- SECUENCIA INMINENTE QUE SERÍA EL SER REMOVIDOS DE SU PUESTO, -- POR OTRA PERSONA QUE ESTUVIERA DISPUESTA A REFRENDAR EL ACTO DE QUE SE TRATE.

EN CONSECUENCIA EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL LAS FUNCIONES - QUE DESEMPEÑA EL REFRENDO SON DIFERENTES A LAS QUE PERSIGUE EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, POR LO QUE SE DICE, QUE LA FIGURA DEL REFRENDO ES UN RESABIO DEL SISTEMA PARLAMENTARIO INCRUSTADO EN NUESTRA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

LOS SECRETARIOS DE ESTADO QUE DEBEN REFRENDAR LOS ACTOS -- DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, NO GOZAN DE LIBERTAD PLENA PARA REHUSARSE A REFRENDAR LOS ACTOS QUE SOMETEN A SU "CONSIDERA-- CIÓN", PORQUE DEBEN SU PUESTO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y - CONTRARIARLO SERÍA TRUNCAR LA CARRERA POLÍTICA DEL SECRETARIO - DE QUE SE TRATE.

DEBIDO A QUE EN NUESTRA CONSTITUCIÓN EXISTEN NUMEROSAS FACULTADES NORMATIVAS CONCEDIDAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, - LA INFLUENCIA QUE LE HA SIDO DABLE EJERCER SOBRE EL PODER LEGISLATIVO Y JUDICIAL ES PREDOMINANTE, POR LO QUE LA DIVISIÓN DE PODERES EN NUESTRO SISTEMA HA POSEÍDO UN CARÁCTER FUNDAMENTALMENTE FORMAL Y EN CONSECUENCIA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA HA PODIDO GOZAR DURANTE EL DESEMPEÑO DE SU ENCARGO DE UN PODER CASI ILIMITADO. PARECERÍA QUE CON LA CONFIGURACIÓN DE UNA RECIENTE REPRESENTACIÓN CONGRESIONAL MÁS NUMEROSA EN FAVOR DEL PLURIPARTIDISMO Y CON EL SURGIMIENTO VIGOROSO DE CORRIENTES DE ÓPOSICIÓN, EN DIVERSAS ZONAS CONUBBADAS Y REGIONES DEL PAÍS, PARECERÍA INSISTO, QUE LA DIVISIÓN DE PODERES RESULTARA FORTALECIDA, PERO ES TAL EL CÚMULO DE FUNCIONES Y EL PODER REAL QUE OSTENTA EL ÓRGANO EJECUTIVO, QUE SU ACTUACIÓN SIGUE CONSERVANDO UN CARÁCTER DEFINITORIO Y UNA DE SUS IMPRONTAS ES EL FUNCIONAMIENTO REAL DEL MECANISMO DEL REFRENDO.

SIN EMBARGO, LA REFORMA EFECTUADA AL ARTÍCULO 13 SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, NOS MERECE UNA CONSIDERACIÓN POSITIVA, PUES CREEMOS QUE SE REALIZÓ EN FORMA ATINADA, YA QUE CON ANTELACIÓN LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN NECESITABAN DE UN APARENTE REFRENDO PARA SU VALIDEZ, PONIENDO UN OBSTÁCULO INADMISIBLE A LA DIVISIÓN DE PODERES Y CONDICIONANDO DE MANERA ABSURDA LA VALIDEZ DE UNA LEY A LA FIRMA DEL SECRETARIO DE ESTADO, COMO SI EL ACTO LEGISLATIVO NO FUERA PERFECTO Y VÁLIDO POR SI MISMO. UNA ERRÓNEA JURISPRUDENCIA BASADA EN ORDENAMIENTOS JURÍDICOS HISTÓRICOS, HABÍA DADO PIE A QUE LOS PARTICULARES IMPUGNARAN LA CONSTITUCIONALIDAD DE ESAS LEYES PERFECTAS Y VÁLIDAS, EN ARAS DEL SUPUESTO INCUMPLIMIENTO DE FORMALIDAD CONDICIONANTE DE LOS ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO. CON LA REFORMA, ESTE CRITERIO CAYÓ POR TIERRA, ENMENDÁNDOSE ASÍ UN ASPECTO ANTES CONFUSO PARA EL ESTUDIANTE DE LA TRASCENDENTAL TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES ACOGIDA EN NUESTRO RÉGIMEN DE DERECHO CONSTITUCIONAL.

ANALIZAREMOS EN FORMA BREVE, COMO ES LABÓN DE NUESTRO ESTUDIO, LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PERO TAMBIÉN SE ANALIZARÁN LOS LÍMITES DEL PODER EJECUTIVO PARA COMPRENDER LA FIGURA DEL REFRENDO. CIERTAMENTE EL REFRENDO DEBE TRAER APAREJADA UNA RESPONSABILIDAD AL REFRENDATARIO, PORQUE DE OTRA FORMA, SU PRÁCTICA SERÍA INNECESARIA.

## CAPITULO I

## GENERALIDADES

1.1 EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

LA FIGURA JURÍDICA DEL REFRENDO DATA DESDE LA ÉPOCA DEL IMPERIO ROMANO, DONDE LOS EMPERADORES SELLABAN SUS DIPLOMAS -- CON SUS ANILLOS SIGNATARIOS Y LOS QUESTORES SUSCRIBÍAN CON SUS NOMBRES LOS ESCRITOS QUE REDACTABAN POR MANDATO DE ELLOS.

ESTE ANTECEDENTE REMOTO ENCONTRADO EN LA ANTIGUA ROMA, -- CONSTITUYE EL ANTECEDENTE DIRECTO DE LA APOSICIÓN DE SELLOS -- QUE MÁS TARDE CON EL RÉGIMEN DE LA MONARQUÍA ABSOLUTA TUVO VIGENCIA Y QUE GRADUALMENTE EVOLUCIONA HASTA EL DERECHO CONSTITUCIONAL MODERNO EN QUE TIENE OTROS OBJETIVOS A LOS QUE TUVO EN SU INCIPIENTE DESARROLLO EN EL IMPERIO ROMANO.

EMPERO, LA FIRMA Y EL SELLO QUE UTILIZABAN PARA REFRENDAR LOS ACTOS EMANADOS DEL MONARCA, TENÍAN ALCANCES DISTINTOS "COMO LO DENOTA EL HECHO DE QUE EN LAS LEYES ROMANAS PRESCRIBIERAN QUE LOS TESTAMENTOS FUERAN PROVISTOS DE LAS FIRMAS Y DE -- LOS SELLOS DE LOS TESTIGOS (SUBSCRIPTIONES ET SIGNACULA)". (1) LA FIRMA SE UTILIZABA COMO CONSTANCIA DE LAS PERSONAS QUE INTERVENÍAN EN EL ACTO Y EL SELLO COMO AUTENTIFICADOR DE ÉSTE.

EN LA EDAD MEDIA, CON LA APARICIÓN DE LAS CANCELLERÍAS, - APARECE EN FORMA SIMULTÁNEA BAJO LAS ÓRDENES DEL CANCELLER, -- QUE ERA EL ENCARGADO DE CUSTODIAR LOS SELLOS Y DE SU APOSICIÓN, OTROS OFICIALES DE LA CORONA QUE SE CONOCEN CON EL NOMBRE DE

---

(1) CÁCERES ROSA, GONZALO. EL REFRENDO MINISTERIAL. TIPOGRAFÍA DE ARCHIVOS OLAZAGA 1. MADRID, ESPAÑA 1934. PRIMERA EDICIÓN, PÁG. 6.

"CLERCS DE LA CANCELLERÍA" Y QUE CONSTITUYEN POR LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑABAN EL ANTECEDENTE DE LOS NOTARIOS, YA QUE PRIMORDIALMENTE AUTENTIFICABAN DOCUMENTOS.

EL REFRENDO, CONSTITUYÓ UNA FORMALIDAD DE CANCELLERÍA Y - LO QUE PERSIGUIÓ FUE AUTENTIFICAR EL SELLO DEL MONARCA Y QUE - LA DECISIÓN NO FUERA UNA EXPRESIÓN ARBITRARIA DE PODER PERSONAL. (2)

EN ESPAÑA, EL REFRENDO EVOLUCIONA EN FORMA DIFERENTE, PRIMERAMENTE APARECE EL CARGO DE NOTARIO Y POSTERIORMENTE EL DE CANCELLER, SIN EMBARGO ÉSTE ADQUIERE SINGULAR IMPORTANCIA.

LA FUNCIÓN DE CANCELLER, EN ESPAÑA, ENTRAÑABA FUNCIONES - TAN IMPORTANTES, QUE DE HECHO, LAS FUNCIONES QUE EN PRINCIPIO SE LE ENCOMENDARON DE GUARDIA Y APOSICIÓN DEL SELLO, LAS DELEGABA EN OTRAS PERSONAS QUE ERAN LOS VICARIOS O TENIENTES DEL CANCELLER, LA OPERACIÓN MATERIAL DE SELLAR ERA REALIZADA POR OFICIALES DE LA CANCELLERÍA LLAMADOS SELLADORES, PERO, ENTENDIÉNDOSE QUE SU LABOR ESTÁ AUSPICIADA Y SUPERVISADA POR EL CANCELLER COMO SEGUNDO HOMBRE DEL REY.

EN LAS LEYES DE PARTIDA, CONCRETAMENTE EN LA LEY IV, TÍTULO IX, DE LA PARTIDA II, SE HABLA DEL CANCELLER, DE QUIEN SE DICE "QUE ES EL SEGUNDO OFICIAL DE LA CASA DEL REY". (3)

EN LAS PROPIAS PARTIDAS SE PRECISABA QUE LOS NOTARIOS DEL REY, TENÍAN UN CARGO INFERIOR AL DE CANCELLER, YA QUE ESTABAN BAJO LAS ÓRDENES DEL REY Y DEL PROPIO CANCELLER.

EN LOS DOCUMENTOS REALES, ES DECIR, LOS QUE SON EXPEDIDOS POR LAS PRERROGATIVAS QUE SE ÓTORGAN AL MONARCA, DURANTE TODA

(2) CARPIZO, JORGE, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, EDITORIAL SIGLO XXI, MÉXICO 1988, OCTAVA EDICIÓN, PÁG. 33.

(3) CÁCERES ROSA, GONZALO. OP. CIT. PÁG. 8.

LA EDAD MEDIA, APARTE DE LA FORMALIDAD DEL SELLO QUE LOS AUTENTIFICA, APARECEN LOS NOMBRES DE LAS PERSONAS QUE COLABORAN EN SU EXPEDICIÓN, EVOLUCIONANDO PAULATINAMENTE DE ESTA MANERA LA FIGURA DEL REFRENDO Y NO CONCRETÁNDOSE A LA SIMPLE APOSICIÓN - DE LOS SELLOS COMO ERA COSTUMBRE.

ESTA EVOLUCIÓN, OBEDECE PRINCIPALMENTE, A QUE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA CRECE DURANTE EL REINADO DE ALFONSO X, EL REY - SE ENCUENTRA IMPOSIBILITADO DE ATENDER POR SÍ MISMO EL DESPACHO DE SUS NEGOCIOS Y POR ENDE, DELEGA SUS FUNCIONES EN LOS CANCELLERES, EN LOS NOTARIOS O EN LOS ALCALDES DE LA CORTE.

DE ESTA MANERA, EL REY AL DELEGAR FUNCIONES, FACULTA A -- LAS PERSONAS PARA QUE LOS DOCUMENTOS QUE EMANEN DE SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS, VAYAN REFRENDADAS POR LAS PERSONAS QUE ORDENAN SU REDACCIÓN O POR AQUÉLLAS QUE LAS REDACTAN MATERIALMENTE.

EN INGLATERRA, HASTA FINALES DEL SIGLO XVII, LA ÚNICA FORMA CONOCIDA DE REFRENDO CONSISTIÓ EN LA APOSICIÓN DE LOS SELLOS REALES, SIN QUE TRASPASARA LA ACCIÓN DE SELLAR DE UN MERO ACTO MATERIAL, YA QUE ENTONCES NO EXISTÍA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL.

EL MONARCA CONFIABA LA CUSTODIA DEL SELLO EN SU SECRETARIO QUE ERA EL CANCELLER Y QUE COMO EN ESPAÑA ERA EL SEGUNDO - HOMBRE EN IMPORTANCIA EN EL REINO, PORQUE ERA CONSIDERADO COMO "GUARDIÁN DE LA CONCIENCIA DEL REY".

"HASTA EL REINADO DE CARLOS II (1660-1685), SON LOS SELLOS EL ÚNICO INSTRUMENTO DE REFRENDO, PERO POSTERIORMENTE SE EXIGIÓ QUE ADEMÁS DE LA APOSICIÓN DE SELLOS, SE HICIERAN FIGURAR LAS FIRMAS DE LAS PERSONAS LLAMADAS A INTERVENIR EN LA REALIZACIÓN DE CIERTOS ACTOS IMPORTANTES, PRINCIPALMENTE EN LAS CONCESIONES DE LAS TIERRAS. LENTAMENTE, ESTE REQUISITO FUE GENERALIZÁNDOSE HASTA HACERSE PRÁCTICAMENTE OBLIGATORIO PARA TODA

CLASE DE DOCUMENTOS SUSCRITOS POR EL SOBERANO. SÓLO ENTONCES LA FORMALIDAD DEL SELLADO Y LA PRÁCTICA DE LA FIRMA COMIENZAN A MARCHAR JUNTAS". (4)

POSTERIORMENTE, LA FIRMA ADQUIRIÓ MAYOR TRASCENDENCIA - QUE EL SELLADO. CREEMOS QUE ESTO SE DEBIÓ A QUE CON LA FIRMA SE PUEDE EXPRESAR EN FORMA LIBRE Y CONSCIENTE LA VOLUNTAD DE CONSENTIR O DESAPROBAR UN ACTO EN QUE SE PONE A LA CONSIDERACIÓN DEL MINISTRO PARA REFRENDARLO O EN SU CASO NEGAR EL REFRENDO. DE ESTA MANERA, LA PERSONA QUE FIRMA EXTERIORIZA SU VOLUNTAD PARA CONSENTIR O NEGAR SU FIRMA, NACIENDO LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL.

EL CONSENTIMIENTO QUE SE OTORGA AL REFRENDAR POR MEDIO - DE LA FIRMA, CONSTITUYE UNA RESPONSABILIDAD PORQUE ES UN ACTO LIBRE, CONSCIENTE Y VOLUNTARIO.

"EL CONSENTIMIENTO ES LA ADHESIÓN DE UNO A LA VOLUNTAD - DE OTRO; EL CONSENTIMIENTO PARA SER VÁLIDO, DEBE SER LIBRE Y VOLUNTARIO; SE PRESUME VOLUNTARIO Y LIBRE MIENTRAS NO SE PRUEBE HABER SIDO DADO POR ERROR, O ARRANCADO CON VIOLENCIA, O SACADO POR DOLO, ENGAÑO O ARDID". (5)

ANTE ESTA DEFINICIÓN, NOS ENCONTRAMOS CON EL PROBLEMA DE LA ADHESIÓN COMO UN ACTO LIBRE O DE SIMPLE SUMISIÓN U OBEDIENCIA AL SUPERIOR JERÁRQUICO. CREEMOS, QUE LA ADHESIÓN CONFIGURARA NECESARIAMENTE LA ACEPTACIÓN CONSCIENTE DE EXTERIORIZAR LA VOLUNTAD POSITIVA U OBEDIENCIA EXPRESA DEL ACTO QUE SE SOMETE A LA CONSIDERACIÓN DEL SECRETARIO O MINISTRO REFRENDARARIO.

(4) CÁCERES CROSA, GONZALO. OP. CIT. PÁGS. 13 Y 14.

(5) ESCRICHE, JOAQUÍN. DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA. EDITADO POR JULIO LE CLERE Y COMP. MADRID 1880. TERCERA EDICIÓN. PÁGS. 498 Y 499.

COMO SE HA PRECIDADO ANTERIORMENTE, EL CANCELLER ES EL EN CARGADO DE LA GUARDA DEL SELLO Y DE SU APOSICIÓN, PERO ESTA -- OPERACIÓN NO IMPLICABA RESPONSABILIDAD DEL CANCELLER, PUESTO QUE ÉSTE ACTÚA SUPEDITADO A LA VOLUNTAD DEL SOBERANO, CONSIGN-- TIENDO LOS ACTOS EMANADOS DE ÉL EN FORMA TOTAL, SUMISA Y LEAL, TRATANDO DE EVITAR POSIBLES FALSIFICACIONES TENDIENTES A MER-- MAR LOS DERECHOS QUE COMO PRERROGATIVA SE CONFIEREN AL MONAR-- CA. DE ESTA MANERA EL SELLO QUE UTILIZABA EL CANCELLER, CONVA LIDA LOS DOCUMENTOS Y LOS AUTENTIFICA.

PODEMOS OBSERVAR, QUE EN ESTA ETAPA HISTÓRICA, EL REFREN DO NO IMPLICABA RESPONSABILIDAD PARA EL REFRENDATARIO, PUESTO QUE EL OBJETIVO NO ERA LIMITAR EL PODER DEL MONARCA.

MUY POR EL CONTRARIO, LA CORONA ESTÁ INVESTIDA DEL ATRIBU TO DE PERPETUIDAD "EL REY NUNCA MUERE" Y OTRO PRINCIPIO DE QUE "EL REY NO PUEDE HACER EL MAL". ESTOS PRINCIPIOS TOMAN CARTA- DE NATURALEZA EN LA CONSTITUCIÓN DE INGLATERRA. EL REY ES CON- SIDERADO INVIOABLE, EN CONSECUENCIA ES IMPOSIBLE DIRIGIR CON TRA ÉL NINGUNA ACCIÓN JURÍDICA.

EN ESTE ORDEN DE IDEAS, AL CONSIDERARSE AL MONARCA INVIO- LABLE, ES NECESARIO TRASLADAR LA RESPONSABILIDAD POR LOS ACTOS DEL MONARCA A LOS SECRETARIOS O MINISTROS DE LA CORONA, POR -- LAS DECISIONES ADOPTADAS POR EL REY, PORQUE DE ACUERDO CON LA INVIOABILIDAD REGIA, EL MONARCA NO PUEDE NI SIQUIERA "PENSAR MAL".

SURGE DE ESTA MANERA, PARA ADECUARSE A LAS NECESIDADES DE LA CORONA, LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL.

SI UN ACTO DE LA CORONA ES ARBITRARIO, ILEGAL O INJUSTO, EL REY NO RESPONDE PORQUE LA CORONA ES INMACULADA; EL ÚNICO -- RESPONSABLE ES EL MINISTRO O CONSEJERO DEL REY. CUANDO EL DA- ÑO PRODUCIDO AFECTA LAS LIBERTADES O DERECHOS DEL REINO, EL MI NISTRO NO SERÁ RESPONSABLE SÓLO ANTE EL SOBERANO, SINO TAM-

BIÉN Y PRINCIPALMENTE ANTE EL REINO MISMO REPRESENTADO EN EL PARLAMENTO.

EN PRINCIPIO, EL MONARCA PODÍA DISOLVER EL PARLAMENTO O -- SUSPENDER LAS SESIONES PARA SALVAR A SU MINISTRO DE LAS IMPUTACIONES POR LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL, YA QUE PARA ENTONCES, EL MINISTRO NO PODÍA ARGUMENTAR QUE HABÍA REALIZADO LA ACCIÓN -- POR ORDEN DEL MONARCA. GRADUALMENTE EL PARLAMENTO FUE ADQUI-- RIENDO MAYOR FUERZA, HASTA EL GRADO QUE QUEDÓ ESTABLECIDO QUE -- NI LA DISOLUCIÓN NI LA SUSPENSIÓN DEL PARLAMENTO PODÍAN ESGRI-- MIRSE PARA BURLAR EL IMPEACHMENT.

SURGE DE ESTA MANERA UNA RESPONSABILIDAD POR REFRENDAR AC-- TOS QUE CONSTITUYAN AFECTACIÓN DE LOS INTERESES DE LA POBLACIÓN, DE TAL SUERTE, QUE EL MINISTRO NO QUEDA SUPEDITADO EXCLUSIVAMENTE A LAS ÓRDENES DEL MONARCA, PORQUE SI LO OBEDECE CIEGAMENTE -- PUEDE INCURRIR EN RESPONSABILIDAD MINISTERIAL.

CON EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO SURGE LA RESPONSABILIDAD POLÍ-- TICA DE LOS MINISTROS: EL MINISTRO CONSERVA EL CARGO EN TANTO -- GOZA DE LA CONFIANZA DE LAS CÁMARAS; PERO SI PIERDE ÉSTA DEBE -- DIMITIR O SER REVOCADO DE SUS FUNCIONES. TAL ES LA FORMA EN -- QUE EL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD ACTÚA. (6)

SIN EMBARGO, EN FORMA SIMULTÁNEA Y EN DEFENSA DEL MINISTRO ANTE EL SOBERANO, APARECE UN PRINCIPIO DE MORALIDAD DE QUE EL -- REY NO PUEDE OBRAR SOLO, DE TAL MANERA QUE POR REGLAS CONSUE-- TUDINARIAS, EL REY LES TIENE QUE TOMAR PARECER A LOS MINISTROS SO-- BRE LOS ASUNTOS DE LA CORONA Y DE ESTA MANERA QUEDA LIGADO EL -- REY A LA COLABORACIÓN MINISTERIAL Y EL MINISTRO TIENE AHORA IN-- JERENCIA DIRECTA EN LOS ASUNTOS QUE VA A REFRENDAR, DE TAL MANE-- RA DE QUE LA RESPONSABILIDAD EN QUE INCURRA ES TAMBIÉN POR LOS ACTOS EN QUE HA PARTICIPADO Y NO COMO SE ESTILABA ANTERIORMENTE,

(6) CÁCERES CROSA, GONZALO. OP. CIT. PÁGS. 19 Y 20.

QUE LA RESPONSABILIDAD EN QUE INCURRÍAN ERA POR LOS ACTOS EXCLUSIVOS DEL MONARCA.

EN LAS DEMÁS PARTES DEL VIEJO CONTINENTE, LA IDEA DE RESPONSABILIDAD MINISTERIAL POR LOS ACTOS DEL REY, SURGE CON LA REVOLUCIÓN FRANCESA, PORQUE DE ACUERDO CON LOS POSTULADOS QUE DIERON ORIGEN A LA REVOLUCIÓN E INSPIRADOS EN LOS GRANDES PENSADORES COMO VOLTAIRE, BODIN, ROUSSEAU, LA SOBERANÍA QUE RADICABA EN EL MONARCA SE TRANSFIERE A LA NACIÓN. LA REVOLUCIÓN SUPONE LA REBELIÓN DEL REINO FRENTE AL REY, EN LUCHA POR RECOBRAR SUS LIBERTADES.

LA NACIÓN, DE ESTA MANERA, NO PUEDE QUEDAR DESAMPARADA ANTE EL PODER DEL REY, INDEFENSA ANTE LAS ARBITRARIEDADES DE LA MONARQUÍA ABSOLUTA Y LA IDEA DE RESPONSABILIDAD APARECE COMO SALVAGUARDA DE LOS DERECHOS DE LA NACIÓN.

POR SU PARTE LA CORONA ESPAÑOLA PARA ATENUAR LOS PRIVILEGIOS DEL MONARCA Y OTORGAR PRERROGATIVAS A LAS COLONIAS CONQUISTADAS, REALIZÓ UNA CONVOCATORIA PARA LA CELEBRACIÓN DE LAS CORTES DE CÁDIZ, EN LAS CUALES INVITÓ A TODOS LOS PUEBLOS QUE INTEGRABAN LA MONARQUÍA ESPAÑOLA.

LA CORONA, RECONOCE IMPLÍCITAMENTE EN LAS COLONIAS DERECHOS QUE ANTES LES NEGABA Y SE LES INCORPORA A LAS DISPOSICIONES DICTADAS PARA LOS HABITANTES DE LA PENÍNSULA.

LA CONVOCATORIA A LAS CORTES, GENERALES Y EXTRAORDINARIAS, DE LA NACIÓN, PARA EL 1.º DE ENERO DE 1810 ESTABLECÍA EN EL PRÓLOGO:

"DESDE ESTE MOMENTO, ESPAÑOLES AMERICANOS, OS VEÍS ELEVADOS A DIGNIDAD DE HOMBRES LIBRES; NO SOIS YA LOS MISMOS DE ANTES, ENCORVADOS BAJO EL YUGO MUCHO MÁS DURO MIENTRAS MÁS DISTANTES ESTABAIS DEL CENTRO DEL PODER, MIRADOS CON INDIFERENCIA,

VEJADOS CON LA CODICIA Y DESTRUIDOS POR LA IGNORANCIA..."(7).

LOS PENSADORES LIBERALES QUE MÁS INFLUYERON DURANTE LOS DEBATES DE LAS CORTES DE CÁDIZ, FUERON JUAN JACOBO ROUSSEAU - CON SU OBRA INMORTAL "EL CONTRATO SOCIAL" Y MONTESQUIEU CON - "EL ESPÍRITU DE LAS LEYES", MISMOS PENSADORES QUE FUERON PILARES FUNDAMENTALES EN FRANCIA PARA QUE SE DIERA AL MUNDO LA DECLARACIÓN DE DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO EN EL AÑO DE 1789, DESTRUYENDO LOS DOGMAS ESTABLECIDOS EN FAVOR DEL MONARCA E INCORPORANDO LOS PRINCIPIOS LIBERALES A SU CONSTITUCIÓN, DANDO PAUTA A UN IMPORTANTE AVANCE AL DERECHO CONSTITUCIONAL DEL ORBE EN GENERAL.

LAS APORTACIONES QUE DIERON AL DERECHO CONSTITUCIONAL MODERNO, LA REVOLUCIÓN NORTEAMERICANA DE 1776 Y LA FRANCESA DE 1789, CONSISTEN EN DOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO Y SON: LA SOBERANÍA NACIONAL Y LA SEPARACIÓN DE PODERES. AMBOS PRINCIPIOS ENTRARON EN CONTRaposICIÓN AL ANTIGUO RÉGIMEN ABSOLUTISTA Y HEREDITARIO Y SE ESTABLECE EL PRINCIPIO DE QUE LA SOBERANÍA RADICA EN EL PUEBLO, POR ENDE, EL GOBIERNO SE CONSTITUYE EN MANDATARIO DEL PUEBLO.

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, ADOPTA LOS PRINCIPIOS DE LA SEPARACIÓN DE PODERES Y LA RADICACIÓN DE LA SOBERANÍA EN EL PUEBLO.

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, ESTUVO VIGENTE EN DOS OCASIONES EN NUESTRO PAÍS, EN 1812 Y 1820 Y TUVO CONNOTADA INFLUENCIA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO. ES CONVENIENTE RECORDAR QUE DE ACUERDO A LAS CORTES REUNIDAS EN AQUELLA CIUDAD, - DIPUTADOS MEXICANOS CONCURRIERON A LA EXPRESADA ASAMBLEA Y --

---

(7) SAYEG HELÚ, JORGE, EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO, TOMO I. ED. CULTURA Y CIENCIA POLÍTICA A. C. MÉXICO 1972, PRIMERA EDICIÓN, PÁG. 130.

QUE BUENA PARTE DE LAS DISCUSIONES Y DE LOS DECRETOS DE LA MISMA FUERON CONOCIDOS EN MÉXICO, CON LA NATURAL INFLUENCIA ENTRE NOSOTROS. (8)

LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ FUE JURADA EL 19 DE MARZO DE 1812 EN LA PENÍNSULA HISPÁNICA Y EL 30 DE SEPTIEMBRE DEL MISMO AÑO EN LAS PROVINCIAS DE ULTRAMAR. NO OBSTANTE QUE SU APLICACIÓN EN NUESTRO PAÍS FUE BREVE, EL HECHO DE QUE EN SU ELABORACIÓN HUBIESEN PARTICIPADO DIPUTADOS DE NUESTRO PAÍS EN LAS CORTES Y QUE LA IDIOSINCRACIA DE NUESTRO PUEBLO SE HAYA HECHO SENTIR CON LA PARTICIPACIÓN DE ELLOS, ESTA CONSTITUCIÓN CONTRIBUYÓ A LA CONFORMACIÓN DE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL.

EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, SE HIZO RESIDIR EN LA NACIÓN LA SOBERANÍA, SE ASUMIÓ LA DIVISIÓN DE PODERES Y SE ASIGNÓ AL REY LA SANCIÓN Y EJECUCIÓN DE LAS LEYES, ASÍ COMO LA FACULTAD DE EXPEDIR REGLAMENTOS Y DECRETOS.

NO SOSLAYA LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ LA MATERIA MINISTERIAL Y ESTABLECE EL SISTEMA DE SECRETARÍAS DE ESTADO, QUE EL REY NOMBRA Y SEPARA LIBREMENTE Y SE ESTABLECE QUE DEBERÁN FIRMAR SUS ÓRDENES PARA QUE LOS TRIBUNALES O PERSONAS PÚBLICAS PUEдан DARLES CUMPLIMIENTO (ART. 225).

EN RELACIÓN A LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL, SE DISPUSO QUE LOS SECRETARIOS DE DESPACHO SON RESPONSABLES ANTE LAS CORTES POR LAS ÓRDENES QUE AUTORICEN CONTRA LA CONSTITUCIÓN O LEYES, SIN QUE LES SIRVA DE EXCUSA HABERLO MANDADO EL REY (ART. 226).

DEDUCIMOS DE LAS ANTERIORES DISPOSICIONES, QUE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL QUE SE PODÍA HACER EFECTIVA ANTE LAS --

---

(8) MORENO, DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. ED. PAX MÉXICO, MÉXICO 1984. OCTAVA EDICIÓN. PÁG. 78.

CORTES, CONSTITUYE UN CONTROL DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, YA QUE AL REY SE LE CONSIDERA INVOLABLE Y EN CONSECUENCIA NO ESTÁ - SUJETO A RESPONSABILIDAD POR LO QUE LOS SECRETARIOS QUE AUXILIAN AL REY EN EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ASUMEN ANTE LAS CORTES LA RESPONSABILIDAD POR LAS ÓRDENES QUE AUTORIZEN CONTRA LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES.

SE PONE DE MANIFIESTO, QUE LA ACCIÓN DE REFRENDAR DEBE SER UN ACTO CONSCIENTE Y VOLUNTARIO QUE IMPLICA UNA RESPONSABILIDAD, POR LO TANTO, DEBE SER MEDITADO Y LIBRE CON LA POSIBILIDAD DE DISSENTIR Y NEGAR EL REFRENDO.

LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN, OFICIALMENTE EXPEDIDA POR EL CONGRESO DE CHILPANCINGO EL 22 DE OCTUBRE DE 1814, EN SU ARTÍCULO 44 HACE REFERENCIA AL RÉGIMEN DE SEPARACIÓN DE PODERES, DEPOSITANDO EL PODER LEGISLATIVO EN UN ORGANISMO LLAMADO "SUPREMO CONGRESO MEXICANO", EL EJECUTIVO O "SUPREMO GOBIERNO" EN UN CUERPO COMPUESTO POR TRES MIEMBROS Y EL JUDICIAL EN UN "SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA".

EL ARTÍCULO 144 DE LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN ESTABLECE: LOS TÍTULOS O DESPACHOS DE LOS EMPLEADOS, LOS DECRETOS, LAS CIRCULARES Y DEMÁS ÓRDENES QUE SON PROPIAS DEL ALTO GOBIERNO, IRÁN FIRMADAS POR LOS TRES INDIVIDUOS O EL SECRETARIO A QUE CORRESPONDA. LAS ÓRDENES CONCERNIENTES AL GOBIERNO ECONÓMICO, Y QUE SEAN DE MENOS ENTIDAD, LAS FIRMARÁ EL PRESIDENTE Y EL SECRETARIO A QUIEN TOQUE, A PRESENCIA DE LOS TRES INDIVIDUOS DEL CUERPO; Y SI ALGUNO DE LOS INDICADOS DOCUMENTOS NO LLEVARE LAS FORMALIDADES PRESCRIPTAS, NO TENDRÁ FUERZA NI SERÁ OBEDECIDO POR LOS SUBALTERNOS.

LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN, ESTABLECE UN JUICIO DE RESIDENCIA CONTRA LOS SECRETARIOS DE ESTADO, POR LOS DECRETOS, ÓRDENES Y DEMÁS QUE AUTORIZEN CONTRA EL TENOR DE LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN, ESTA RESPONSABILIDAD REFRENDATARIA, SE PODÍA HACER EFECTIVA ANTE EL "SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA".

POSTERIORMENTE, CON EL REGLAMENTO PROVISIONAL POLÍTICO - DEL IMPERIO MEXICANO DE 18 DE DICIEMBRE DE 1922, SE ESTABLECE LA FACULTAD DEL EMPERADOR EN SU ARTÍCULO 30, DE NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS MINISTROS.

EL PODER EJECUTIVO RESIDE EXCLUSIVAMENTE EN EL EMPERADOR, COMO JEFE SUPREMO DEL ESTADO, SU PERSONA ES SAGRADA E INVOLABLE, POR CONSECUENCIA SE BUSCA TRASLADAR LA RESPONSABILIDAD EN LOS MINISTROS, DE LOS ACTOS DE SU GOBIERNO QUE AUTORIZAN NECESARIAMENTE COMO FUNCIÓN QUE SE LES ENCOMIENDA CON EL CARÁCTER DE REFRENDO CON LAS RESPONSABILIDADES QUE CONLLEVA - LA APOSICIÓN DE LA FIRMA.

EN EL ACTA CONSTITUTIVA DE LA FEDERACIÓN MEXICANA DE 24 DE ENERO DE 1824, SE ESTABLECE EN EL ARTÍCULO 16 LAS ATRIBUCIONES DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO Y ENTRE OTRAS SE ESTABLECE LA DE NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE LOS SECRETARIOS DE DESPACHO.

HEMOS DADO IMPORTANCIA AL HECHO DE QUE EL EJECUTIVO TENGA LA FACULTAD DE NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DE DESPACHO O A SUS MINISTROS, PORQUE ES IMPORTANTE ESTA FACULTAD PARA DETERMINAR LA LIBERTAD EN QUE SE DEJA A LOS SECRETARIOS DE REFRENDAR, YA QUE CUANDO EXISTE SUBORDINACIÓN HACIA EL EJECUTIVO, ES MUY DIFÍCIL QUE SE ACTÚE LIBREMENTE.

EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824, EN EL ARTÍCULO 118, SE ESTABLECE QUE TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ÓRDENES -- DEL PRESIDENTE DEBERÁN IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE DESPACHO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, SEGÚN REGLAMENTO; Y SIN ESE REQUISITO NO SERÁN OBEDECIDOS.

LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL, SE CONSAGRA EN EL ARTÍCULO 119 QUE ESTABLECE QUE LOS SECRETARIOS DE DESPACHO SERÁN -- RESPONSABLES DE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE QUE AUTORICEN CON SU

FIRMA CONTRA LA CONSTITUCIÓN EL ACTA CONSTITUTIVA, LEYES GENERALES Y CONSTITUCIONES GENERALES.

EN LAS BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA DECRETADAS EN 1836, SE ESTABLECE EN EL ARTÍCULO 32 DE LA SEGUNDA LEY, QUE CADA MINISTRO SERÁ RESPONSABLE DE LA FALTA DE CUMPLIMIENTO LAS LEYES QUE DEBAN TENERLO POR SU MINISTERIO, Y DE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE, QUE AUTORICE CON SU FIRMA Y QUE SEAN CONTRARIOS A LAS LEYES CONSTITUCIONALES.

OBSERVAMOS QUE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL TIENE COMO OBJETIVO EL DE CONTROLAR LA NORMATIVIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y QUE INDEPENDIENTEMENTE QUE AL EJECUTIVO SE LE CONCEDE LA LIBERTAD PARA REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DE DESPACHO, ÉSTOS INCURREN EN RESPONSABILIDAD POR REFRENDAR ACTOS QUE SE SOMETEN A SU CONSIDERACIÓN PARA REFRENDARLOS.

EN LAS BASES ORGÁNICAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SANCIONADAS EL 15 DE JUNIO DE 1834, EN SU ARTÍCULO 100, SE ESTABLECÍA LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS DE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE QUE AUTORICEN CON SUS FIRMAS CONTRA LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES. SE ESTABLECE DE IGUAL MANERA, LA LIBERTAD DEL PRESIDENTE PARA NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DE DESPACHO.

EL ACTA CONSTITUTIVA Y DE REFORMAS SANCIONADA EL 18 DE MAYO DE 1847, EN EL ARTÍCULO 17 ESTABLECE QUE LOS SECRETARIOS DE DESPACHO RESPONDEN DE TODAS LAS INFRACCIONES DE LA LEY QUE COMETAN, ORA CONSISTAN EN ACTOS DE COMISIÓN, O SEAN DE PURA OMISSION.

ES MUY IMPORTANTE LA DISPOSICIÓN ANTERIOR, YA QUE LA OMISSION DEL REFRENDO PARA ELUDIR LA RESPONSABILIDAD QUE CONTRAE EL ACTO, ES RESPONSABILIDAD PARA EL SECRETARIO, CON TAL DE QUE LA OMISSION CONSTITUYA INFRACCIÓN A LA LEY.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE -- 1857, RETOMA LOS PRINCIPIOS DE NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DE DESPACHO Y EN EL ARTÍCULO 88 SE ESTABLECÍA QUE TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE, DEBERÁN IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE DESPACHO ENCARGADO -- DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA Y SIN ESE REQUISITO NO SE RÁN OBEDECIDOS.

ES IMPORTANTE, HACER NOTAR, QUE EL REFRENDO HASTA ANTES DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1857, EL LEGISLADOR LO CONCEP-- TUALIZABA COMO UNA ACCIÓN QUE TRAÍA APAREJADA UNA RESPONSABILIDAD, YA QUE EL EJECUTIVO SE CONSIDERABA COMO INVIOLEABLE Y SE -- TRASLADABA LA RESPONSABILIDAD AL REFRENDATARIO. DE IGUAL MANE-- RA, SE OBSERVA, QUE LA FUNCIÓN DEL REFRENDO ERA LA DE SALVA-- GUARDAR LOS DERECHOS CONSIGNADOS EN LA CONSTITUCIÓN.

EL CONSTITUYENTE QUERETANO, RETOMA Y PLASMA EN EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL EL REFRENDO, QUE POR SUS ORÍGENES Y LA -- EVOLUCIÓN QUE TUVO EN NUESTRO PAÍS, SE CONSIDERA QUE DEBE DE -- TRAER APAREJADA UNA RESPONSABILIDAD, SITUACIÓN QUE SE ANALIZA-- RÁ CON POSTERIORIDAD EN EL PRESENTE TRABAJO.

## 1.2 CONCEPTO DE REFRENDO Y SU RELACIÓN CON EL REFERÉNDUM.

EL VOCABLO REFRENDO HALLA ORIGINALMENTE SU CONFORMACIÓN - EN UN VERBO ANTIGUO (FERRE, LLEVAR) Y UN PREFIJO INSEPARABLE - (RE, QUE DA IDEA DE REPETICIÓN, DE VOLVER A HACER).

LA UNIÓN DE ESTAS DOS PALABRAS PRIMITIVAS, DA LUGAR DEN-- TRO DEL LATÍN AVANZADO Y EN ESPECIAL EN SU ÉPOCA CLÁSICA, A UN VERBO: REFERO, ERS, ERRE, RETULI, RELATUM, DEL QUE CONCRETAMEN-- TE Y EN PARTICULAR DA LA FORMACIÓN EN GERUNDIO DEL MISMO (REFE-- RENDUS), QUE ES DE DONDE PROVIENE EL VOCABLO ACTUAL "REFREN-- DO". ESTE VERBO LATINO SIGNIFICA VOLVER A LLEVAR, REPETIR, -- DAR NUEVA O MAYOR FUERZA A UN DOCUMENTO. POR CONSIGUIENTE, -

EL REFRENDO CONSTITUYE UN ACTO REITERADO, REPETIDO O VUELTO A CUMPLIR.

DE SU RAÍZ ETIMOLÓGICA DE LA PALABRA REFRENDO, SE DESPRENDE QUE EL REFRENDO SUSCITA EL ASPECTO CORRELATIVO DE LA REVISIÓN, QUE IMPLICA Y FACULTA A QUIEN LA REALIZA A CONSIDERAR SU ACTITUD DE RATIFICAR O RECTIFICAR.

POR CONSIGUIENTE, MEDIANTE EL REFRENDO SE REALIZA UNA LABOR COMPARATIVA, COMO UN PROCESO REALIZADO POR EL INTELECTO, ANALIZANDO PARA DECIDIR SOBRE UN ACTUAR CONSCIENTE.

REFRENDAR ES, SEGÚN LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA, LEGALIZAR UN DOCUMENTO POR MEDIO DE UNA FIRMA AUTORIZADA.

PARA ESCRICHE, REFRENDAR, "ES LEGALIZAR UN DESPACHO O CÉDULA FIRMANDO DESPUÉS DE LA FIRMA DEL SUPERIOR". (9)

DE LAS ANTERIORES DEFINICIONES, SE DESPRENDE QUE SÓLO ES CONCEBIDO COMO UN MEDIO MATERIAL PARA EXPRESAR LA LEGALIDAD DE UN DOCUMENTO, SITUACIÓN QUE OBTIENE ES MUY POBRE EN CUANTO NO SE PRECISAN LOS VERDADEROS ALCANCES QUE ENTRAÑA EL REFRENDO.

PARA CÁCERES CROSA, "EL REFRENDO IMPLICA LA SIMULTÁNEA -- CONCURRENCIA DE DOS VOLUNTADES COINCIDENTES, A VECES DE DISTINTO RANGO, CUYAS DETERMINACIONES SE MANIFIESTAN EN LA EFECTIVA REALIZACIÓN DE UN ACTO PARTICIPADO O COMPLEJO, QUE SE EXPRESAN MEDIANTE EL ELEMENTO FORMAL DE LA APOSICIÓN DE LA FIRMA Y DEL REFRENDO O CONTRAFIRMA DE LAS PERSONAS QUE EN EL MISMO INTERVIENEN". (10)

(9) ESCRICHE, JOAQUÍN. OP. CIT. PÁG. 1425.

(10) CÁCERES CROSA, GONZALO. OP. CIT. PÁG. V.

CONSIDERAMOS QUE LA DEFINICIÓN DE CÁCERES ROSA, SE APEGA A LOS ELEMENTOS QUE ENTRAÑA EL REFRENDO, YA QUE EFECTIVAMENTE DEBE EXISTIR CONSENTIMIENTO O APROBACIÓN DE UNA AUTORIDAD DE - DISTINTO RANGO PARA QUE SE DÉ EL PRESUPUESTO DE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL. PERO, TAMBIÉN DEBEMOS CONSIDERAR LA HIPÓTESIS, DE QUE EL MINISTRO SE NIEGUE A REFRENDAR UN ACTO APEGADO A DERECHO Y ENTONCES, DE IGUAL MANERA, SE PUEDE CONSIDERAR QUE HA INCURRIDO EN RESPONSABILIDAD MINISTERIAL.

LA FUNCIÓN GENÉRICA DEL REFRENDO, CONSISTE EN UN PROPÓSITO GARANTIZADOR DE AUTENTIFICACIÓN O DE CONTROL. AUNQUE EN -- PRINCIPIO, EN LAS MONARQUÍAS ABSOLUTAS, LA MISIÓN ERA EVITAR - UNA POSIBLE FALSIFICACIÓN DE LA FIRMA REAL Y DE LOS SELLOS REALES QUE HACÍAN LA FUNCIÓN DE REFRENDO, CUMPLÍAN CON EL COMETIDO DE CONSERVAR LAS PRERROGATIVAS DEL MONARCA.

LA ACCIÓN DE REFRENDAR SE COMPONE DE DOS ELEMENTOS UNO -- FORMAL (EL MEDIO DE QUE SE VALE EL REFRENDATARIO PARA EXPRESAR SU VOLUNTAD) Y OTRO MATERIAL (LA ADHESIÓN DEL REFRENDATARIO -- QUE TRAE APAREJADA UNA RESPONSABILIDAD),

HISTÓRICAMENTE CON EL REFRENDO SE PERSIGUE LIMITAR LA ACTUACIÓN DE UN ÓRGANO POR LA OBLIGADA Y SIMÚLTANEA PARTICIPACIÓN DE OTRO EN LA MISMA ACTIVIDAD CONCRETA, ENTRECruzANDO SUS RESPECTIVAS COMPETENCIAS EN TORNO DE UNA DECISIÓN, UNITARIA, - GENÉTICAMENTE COMPLEJA. (11)

LA REFRENDATA MINISTERIAL ES UN REQUISITO PARA LA FORMALIDAD DE LOS ACTOS DEL ÓRGANO PRESIDENCIAL, PERO NO PARA LA SUBSTANCIA DE LOS MISMOS. LAS FORMAS DE LOS ACTOS JURÍDICOS SON - INDEPENDIENTES DE LA SUBSTANCIA, ES DECIR DE SU CONTENIDO, EL REFRENDO SE EXIGE COMO UNA GARANTÍA DE LEGITIMIDAD. (12)

(11) CÁCERES ROSA, GONZALO. OP. CIT. PÁG. VI.

(12) VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. TIPOGRAFÍA ED. ARGENTINA, BUENOS AIRES 1950. -- PRIMERA EDICIÓN. PÁG. 617.

DESDE EL ANTERIOR PUNTO DE VISTA, EL REFRENDO ES UN ACTO SECUNDARIO, PORQUE EL OBJETO REFRENDADO ES MATERIALMENTE COMPLETO, ES DECIR, HA SIDO EXAMINADO CON ANTELACIÓN Y SE NECESITA LA FIRMA DEL MINISTRO PARA LEGALIZARLO DEBIDAMENTE, LA FIRMA COMPLEMENTA EL ACTO RESPECTIVO.

EN RELACIÓN A LAS FUNCIONES QUE DESARROLLA EL REFRENDO, - DIREMOS QUE VARÍAN EN RELACIÓN AL RÉGIMEN ADOPTADO, YA QUE LOS OBJETIVOS QUE PERSIGUE SON COMPLETAMENTE DIFERENTES.

"TEÓRICAMENTE LAS FINALIDADES DEL REFRENDO PUEDEN SER -- TRES: CERTIFICAR LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA; LIMITAR LA ACTUACIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN DEL SECRETARIO O MINISTRO, INDISPENSABLE PARA LA VALIDEZ DE AQUELLA ACTUACIÓN; TRASLADAR LA RESPONSABILIDAD DEL ACTO REFRENDADO, DEL JEFE DEL GOBIERNO AL MINISTRO REFRENDATARIO", (13)

ES IMPORTANTE SEÑALAR QUE LA TEORÍA NO ES HOMOGÉNEA EN -- LAS FUNCIONES DEL REFRENDO Y SIMPLEMENTE NOS CONCRETAMOS A ENMARCAR LAS FUNCIONES MÁS IMPORTANTES QUE SE DERIVAN DE SU APLICACIÓN.

"EL REFRENDO, A PESAR DE LA UNIVERSALIDAD DE SU USO Y DE IGUALDAD DE LA FORMA QUE REVISTE, NO CONSTITUYE UNA INSTITUCIÓN QUE EN TODOS LOS CASOS ESTÉ INTEGRADA POR LOS MISMOS ELEMENTOS NI QUE, EN TODOS LOS RÉGIMENES CONSTITUCIONALES, DESEMPEÑE IDÉNTICAS FUNCIONES. SE PUEDE AFIRMAR QUE SÓLO DENTRO -- DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EL REFRENDO CONSTITUYE UN ACTO ESENCIAL DE LA FUNCIÓN MINISTERIAL Y QUE SÓLO EN DICHO RÉGIMEN TAL INSTITUCIÓN TIENE PLENITUD DE SUS EFECTOS", (14)

(13) TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, - ED. PORRÚA S.A. MÉXICO 1987. VIGÉSIMA SEGUNDA EDICIÓN. PÁG. 256.

(14) FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRÚA S. A. MÉXICO 1988. VIGÉSIMA SÉPTIMA EDICIÓN. PÁG. 176.

EN RELACIÓN A LAS FINALIDADES DEL REFRENDO, PODRÍA CONSIDERARSE COMO VÁLIDA LA FINALIDAD DE CERTIFICAR LA AUTENTICIDAD DE UNA FIRMA, YA QUE DICHA FINALIDAD ACOMPAÑA A LA INSTITUCIÓN DEL REFRENDO. SIN EMBARGO, EN EL REGLAMENTO DE LA LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO DE FECHA 29 DE ENERO DE 1936 SE ESTABLECÍA QUE "EL SECRETARIO DE DESPACHO DEBE FIRMAR ANTES QUE EL EJECUTIVO. EN TALES CONDICIONES NO PUEDE A POSTERIORI, HABER CERTIFICACIÓN". (15)

SIN EMBARGO, LA CONDICIÓN DE LA FIRMA COMO REFRENDO, ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL PARA LA VALIDEZ DEL ACTO DEL PODER EJECUTIVO Y SIN LA CUAL EL ACTO NO SERÁ OBEDECIDO.

LA SEGUNDA FINALIDAD QUE LA TEORÍA ATRIBUYE AL REFRENDO, O SEA LA DE LIMITAR LA ACTUACIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO, DEJANDO COMO INDISPENSABLE, PARA LA VALIDEZ CORRESPONDIENTE LA INTERVENCIÓN DEL SECRETARIO DE DESPACHO, NO SE PUEDE ACEPTAR EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO.

LOS ACTOS DEL PODER EJECUTIVO, NO SON EL RESULTADO DE DOS VOLUNTADES CONCORDANTES, CADA UNA CON DERECHO DE PREVALECER, PUESTO QUE EL SECRETARIO DE ESTADO SÓLO PERMANECE EN SU CARGO EN TANTO Y EN CUANTO EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN NO MANIFIESTE SU VOLUNTAD EN CONTRARIO, YA QUE LO PUEDE NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE. (15)

POR LO QUE SE REFIERE A LA POSIBILIDAD DE QUE EL REFRENDO TUVIERA POR OBJETO CAER LA RESPONSABILIDAD EN EL MINISTRO QUE LA REALIZA, TAMPOCO PUEDE OCURRIR EN EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA, YA QUE EL PRESIDENTE ES EL RESPONSABLE PUESTO QUE ÉL NOMBRA A SUS COLABORADORES. EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO SÍ TIENE

---

(15) MORENO, DANIEL. OP. CIT. PÁG. 401.

(15) VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN. OP. CIT. PÁGS. 618 Y 619.

COMO OBJETIVO EL DE TRASLADAR LA RESPONSABILIDAD AL MINISTRO - REFRENDATARIO, PERO ÉSTE NO ES RESPONSABLE ANTE EL EJECUTIVO, SINO ANTE EL PARLAMENTO.

OTRA FIGURA JURÍDICA QUE ENTRAÑA UN PROPÓSITO GARANTIZADOR Y QUE PROVIENE DEL MISMO VERBO DE DONDE PROVIENE EL REFRENDO, ES EL REFERÉNDUM.

EL REFERÉNDUM PROVIENE DEL VERBO LATINO REFERO, REFERS, - RETULI, RELATUM, REFERRE, QUE SIGNIFICA LLEVAR O COMUNICAR.

REFERÉNDUM EN GERUNDIO, ES PUES LO QUE SE COMUNICA AL PUEBLO.

"REFERÉNDUM, ES TANTO CONCEPTUAL COMO ETIMOLÓGICAMENTE, - LA COMUNICACIÓN AL PUEBLO A EFECTO DE QUE EMITA LA DECISIÓN FINAL SOBRE LA APROBACIÓN O NO DE UNA LEY, EMANACIÓN DE PODERES CONSTITUIDOS". (16)

"EL REFERÉNDUM ES UNA INSTITUCIÓN DE LA DEMOCRACIA - DIRÉCTA EN COLABORACIÓN CON LA DEMOCRACIA INDIRECTA O SISTEMA REPRESENTATIVO. EN LA DEMOCRACIA DIRECTA, LOS CIUDADANOS SON SUS PROPIOS REPRESENTANTES". (17)

EL REFERÉNDUM, ES PROTOTIPO DE LOS PAÍSES DE GRAN ADELANTO CÍVICO Y SE EMPLEA PARA CONTROLAR CIERTOS ACTOS DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO, PRINCIPALMENTE LEYES. CONVERGE CON EL REFERENDO EN EL SENTIDO DE QUE SE CONTROLA CON ÉSTE A UN ÓRGANO, GENERALMENTE AL PODER EJECUTIVO EN SUS FUNCIONES, DE AHÍ, QUE SE HALLA SEÑALADO QUE EXISTE UNA GÉNESIS COMÚN DE AMBOS CONCEPTOS.

---

(16) MARTÍNEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1983. PRIMERA EDICIÓN. PÁG. 80.

(17) IDEM.

EL REFERÉNDUM DEJA LA DECISIÓN FINAL EN MATERIA LEGISLATIVA AL PUEBLO MISMO, SIN DAR RAZONES Y SIN JUSTIFICAR SU PROCEDER. ES INDUDABLE QUE ESTE SISTEMA CONSTITUYE UNA GARANTÍA -- CONTRA LOS ABUSOS, EL DESMEDIDO PODER Y LA ARBITRARIEDAD DE -- QUE HAN DADO PRUEBAS EN REPETIDAS OCASIONES LOS CUERPOS LEGISLATIVOS, QUE CONTANDO CON EL PODER OMNÍMODO DE QUE DISFRUTABAN Y LA IMPOSIBILIDAD EN QUE HAN QUEDADO LOS OTROS PODERES PÚBLICOS DE RESISTIR LEGALMENTE A SUS MANDATOS, HAN HECHO PREVALE-- CER CÓDIGOS Y DISPOSICIONES INCONVENIENTES... (18)

SIN EMBARGO, EN LOS ESTADOS MODERNOS, EL VOTO DIRECTO DE LAS LEYES POR LA ASAMBLEA POPULAR O POR EL PUEBLO REUNIDO EN ASAMBLEA, RESULTA IMPOSIBLE, POR RAZONES GEOGRÁFICAS Y POR LA DENSIDAD DE LA POBLACIÓN.

EL GOBIERNO DIRECTO, EN CONSECUENCIA, CONSTITUYE UNA RARA EXCEPCIÓN. EXISTE, EN CAMBIO, UNA FORMA ATENUADA DE GOBIERNO DIRECTO, QUE SE PRACTICA EN FRANCIA COMO EN OTROS PAÍSES EUROPEOS Y AMERICANOS, Y QUE CONSTITUYE EL GOBIERNO SEMI-REPRESENTATIVO, CONSISTE ESENCIALMENTE EN EL SISTEMA DEL RÉFERÉNDUM. (19)

CON ARREGLO A ESTE SISTEMA, LAS LEYES SON DISCUTIDAS Y VOTADAS POR EL PARLAMENTO, PERO NO ALCANZAN LA AUTORIDAD DE LEYES, Y NO PUEDEN, POR LO TANTO, IMPONERSE A LA OBEDIENCIA DE LOS CIUDADANOS SINO DESPUÉS DE SER APROBADAS POR EL CUERPO DE CIUDADANOS DIRECTAMENTE CONSULTADO. (20)

- 
- (18) BÜRGOA ORIHUELA, IGNACIO DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANA-- NO. 573. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1989. SÉPTIMA EDICIÓN. PÁG. 573.
- (19) DUGUIT, LEÓN. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL EDITADO Y TRADUCIDO POR FRANCISCO BELTRÁN. MADRID 1921. TRADUCCIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN FRANCESA DE 1918. PÁG. 141.
- (20) IDEM.

EL REFERÉNDUM ES OBLIGATORIO, CUANDO LA CONSTITUCIÓN LO IMPONE COMO REQUISITO NECESARIO PARA LA VALIDEZ DE DETERMINADAS NORMAS LEGISLATIVAS.

ES FACULTATIVO, EL REFERÉNDUM, CUANDO SU INICIATIVA DEPENDE DE UNA AUTORIDAD COMPETENTE PARA ELLO, POR EJEMPLO, DE UNA FRACCIÓN DEL CUERPO ELECTORAL EN LAS CÁMARAS, O DEL JEFE DE ESTADO. ES DE RATIFICACIÓN O SANCIÓN EL REFERÉNDUM, CUANDO LA NORMA SE CONVIERTE EN LEY POR LA PREVIA APROBACIÓN DEL CUERPO ELECTORAL, QUE VIENE A SUSTITUIR A LA AUTORIDAD SANCIONADORA DE LAS LEYES. ES CONSULTIVO, CUANDO EL GOBIERNO SOMETE AL PUEBLO EL PRINCIPIO INSPIRADOR DE UNA LEY.

"A MENUDO, SE CONFUNDE EL REFERÉNDUM CON EL PLEBISCITO. EL REFERÉNDUM ES UNA CONCESIÓN HECHA AL GOBIERNO DIRECTO; EL PLEBISCITO TIENDE POR EL CONTRARIO, A ESTABLECER UN GOBIERNO REPRESENTATIVO, MEDIANTE EL CUAL, EL PUEBLO DELEGA DIRECTAMENTE LA SOBERANÍA EN UN HOMBRE, Y LE ENCARGA, ADEMÁS, A VECES, DE HACER UNA CONSTITUCIÓN". (21)

CONSECUENTEMENTE, EL REFERÉNDUM Y EL PLEBISCITO SIGUEN --OPUESTAS TRAYECTORIAS, CONVERGEN, EN EL SENTIDO DE QUE TIENEN EN COMÚN LA INTERVENCIÓN DEL PUEBLO.

LOS ESTADOS UNIDOS SON, EN CIERTO MODO, LA TIERRA CLÁSICA DEL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL. SIN EMBARGO, DE LOS TRECE ESTADOS QUE FORMARON LA UNIÓN ORIGINARIAMENTE, SÓLO DOS, EL DE MASSACHUSETTS (1778-1780), DE NEW-HAMPSHIRE (1779-1784), SOMETIERON SU CONSTITUCIÓN AL VOTO POPULAR. (22)

POR CONSIGUIENTE, LA RELACIÓN QUE EXISTE ENTRE EL REFERÉNDUM Y EL REFERÉNDUM, ESTRIBA EN QUE ETIMOLÓGICAMENTE PROVIENEN DEL

(21) DUGUIT, LEÓN. Op. Cit. PÁG. 142.

(22) IDEM.

MISMO VOCABLO Y POSTERIORMENTE SE SEPARARON ENCAUZANDO SUS FINES HACIA DIFERENTES OBJETIVOS, SIN EMBARGO, AMBOS CONCEPTOS - ENTRAÑAN UN PROPÓSITO GARANTIZADOR, AUNQUE LA GARANTÍA QUE PERSIGUEN LA OTORGAN DIFERENTES ENTES.

PODEMOS CONCLUIR, DICHIENDO QUE EL REFERENDO COMO EL REFERÉNDUM, LE CONCEDEN INJERENCIA AL PUEBLO EN LAS DECISIONES QUE SE ADOPTAN; EN EL REFERÉNDUM PARTICIPA EL PUEBLO DIRECTAMENTE Y EL REFERENDO ESTABLECE UNA RESPONSABILIDAD PARA EL MINISTRO - REFERENDATARIO QUE FORMA PARTE DEL PARLAMENTO Y POR ENDE, HA SIDO ELEGIDO Y ES REPRESENTANTE DEL PUEBLO, DE TAL SUERTE QUE SI SU DECISIÓN DE REFERNDAR, CONTRAVIENE LOS INTERESES DEL PUEBLO, EL PARLAMENTO PUEDE SOLICITARLE LA DIMISIÓN.

### 1.3 EL REFERENDO EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

PARA PODER COMPRENDER LA FUNCIÓN QUE DESARROLLA EL REFERENDO EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, ES NECESARIO QUE SEÑALEMOS EN FORMA BREVE, LAS PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE ESTE RÉGIMEN.

EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO, PROTOTIPO DEL PARLAMENTO INGLÉS, LA ACTUACIÓN DEL EJECUTIVO ESTÁ SUBORDINADA A LA DIRECCIÓN DE LAS CÁMARAS; EL MAYOR PREDOMINIO DE ÉSTAS DÁ AL SISTEMA EL NOMBRE DE PARLAMENTARIO.

EL PODER EJECUTIVO EN RÉGIMENES MONÁRQUICOS, ES ENCABEZADO POR UN CUERPO COLEGIADO QUE SE LLAMA GABINETE, QUE A SU VEZ SE ENCUENTRA PRESIDIDO POR UN PRIMER MINISTRO.

LA CREACIÓN DEL PARLAMENTO INGLÉS OBEDECIÓ A LAS PRESIONES REITERADAS DE LOS BARONES Y BURGUESES SOBRE EL REY TENDIENTES A QUE ÉSTE RESPETARA Y GARANTIZARA LOS DERECHOS DE SUS SÚBDITOS. DE ESTA FORMA, SE CREA LA CÁMARA DE LOS COMUNES QUE ESTÁ REPRESENTADA POR LOS BARONES LONDINESES Y LA NOBLEZA SE HACE REPRESENTAR POR LA CÁMARA DE LOS LORES. EN INGLATERRA, -

EN CONSECUENCIA, LA SOBERANÍA RESIDE EN LA CÁMARA DE LOS COMUNES.

DE LA CÁMARA DE LOS COMUNES EMANA EL ÓRGANO EJECUTIVO QUE ES UN CUERPO COLEGIADO LLAMADO "GABINETE" INTEGRADO POR UN NÚMERO VARIABLE DE FUNCIONARIOS QUE SE DENOMINAN MINISTROS, A -- LOS CUALES SE LES ASIGNA UN DETERMINADO RAMO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. DICHO CUERPO ESTÁ PRESIDIDO POR UN "PRIMER MINISTRO", QUIEN GOZA DE FACULTADES DISCRECIONALES PARA DISMINUIR O AUMENTAR EL NÚMERO DE MIEMBROS DEL GABINETE Y SU ÓRBITA MATERIAL DE COMPETENCIA SEGÚN LAS NECESIDADES DEL ESTADO. (23)

EL SISTEMA PARLAMENTARIO BUSCA QUE EL EJECUTIVO REFLEJE - EN SUS ACTOS LA VOLUNTAD DEL PUEBLO, MANIFESTADA A TRAVÉS DEL PARLAMENTO COMO SU REPRESENTANTE. EL JEFE DE GOBIERNO DESIGNA A SU GABINETE DE ACUERDO CON LA MAYORÍA QUE PREVALEZCA EN EL - PARLAMENTO; EL GABINETE, POR LO TANTO DEBE OBRAR DE ACUERDO A LA MAYORÍA PARLAMENTARIA.

"EL GABINETE, ES EL ÚNICO RESPONSABLE DE LOS ACTOS DEL - EJECUTIVO FRENTE AL PARLAMENTO Y LA OPINIÓN PÚBLICA. PORQUE - SI EL JEFE DEL EJECUTIVO NO ES LIBRE PARA DESIGNAR A SUS MINISTROS, SINO QUE DEBE ELEGIRLOS SEGÚN LA MAYORÍA PARLAMENTARIA, NI TAMPOCO PUEDE EJERCER LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO, ES NATURAL Y JUSTO QUE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA LA ASUMA, NO EL JEFE DE GOBIERNO, SINO EL GABINETE". (24)

CUANDO EL GABINETE NO REPRESENTA LA OPINIÓN DE LA MAYORÍA DEBE DIMITIR, PARA SER SUSTITUIDO POR QUIENES REFLEJAN LA MAYORÍA. EL JEFE DE GOBIERNO, EN CONSECUENCIA, ES IRRESPONSABLE.

---

(23) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. OP. CIT. PÁG. 731.

(24) TENA RAMÍREZ, FELIPE. OP. CIT. PÁG. 254.

ES MUY IMPORTANTE LA IRRESPONSABILIDAD DEL JEFE DE GOBIERNO YA QUE DE ESTA MANERA SE TRASLADA LA RESPONSABILIDAD EN LOS MINISTROS REFRENDARIOS, LOS CUALES TIENEN LIBERTAD IRRESTRICTA PARA REFRENDAR O ABSTENERSE EN VIRTUD DE QUE SON RESPONSABLES ANTE EL PARLAMENTO.

EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO HAY UNA ESTRECHA UNIÓN ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO O PARLAMENTO, PUDIÉNDOSE AFIRMAR QUE EXISTE CIERTA SUBORDINACIÓN DEL PRIMERO AL SEGUNDO. EL EJECUTIVO FORMAL, O SEA EL REY, NO TIENE VERDADERA FUERZA, EL GOBIERNO SE REALIZA A TRAVÉS DEL GABINETE. (25)

EL EJECUTIVO, NO OBSTANTE, TIENE EL DERECHO DE APELAR DIRECTAMENTE AL PUEBLO EN CASO DE CONTROVERSA CON EL PARLAMENTO, MEDIANTE LA DISOLUCIÓN DE LA CÁMARA POPULAR Y LA CONVOCATORIA A ELECCIONES.

"DE ESTA SUERTE ES LA FACULTAD DE DISOLVER EL PARLAMENTO LA VÁLVULA DE ESCAPE DEL SISTEMA, PORQUE SI EL EJECUTIVO TUVIERA QUE SUBORDINARSE SIN EXCEPCIÓN A LA VOLUNTAD DE LA ASAMBLEA, LLEGARÍA AL ABSOLUTISMO CONGRESIONAL". (26)

EL REFRENDO EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, ADQUIERE SU VERDADERA FUNCIÓN, YA QUE EL ACTO DE LA APOSICIÓN DE LA FIRMA ES LIBRE Y VOLUNTARIO PUESTO QUE NO EXISTE SUBORDINACIÓN ENTRE EL JEFE DEL EJECUTIVO Y EL MINISTRO, YA QUE ÉSTE ES RESPONSABLE ANTE EL PARLAMENTO Y POR ENDE, LAS DECISIONES QUE ADOPTE DEBEN SER DE ACUERDO A LA MAYORÍA PARLAMENTARIA.

EL MINISTRO TIENE UNA FRANCA INDEPENDENCIA FRENTE AL JEFE DEL ESTADO, CUYAS DETERMINACIONES PUEDE EN TODO MOMENTO NEGAR-

(25) MORENO, DANIEL. OP. CIT. PÁG. 395.

(26) TENA RAMÍREZ, FELIPE. OP. CIT. PÁG. 254.

SE A REFRENDAR, POR LO QUE INFIERE, QUE LA VOLUNTAD MINISTERIAL EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, NO SE ENCUENTRA SUBORDINADA, SINO COORDINADA CON LA DEL JEFE DE ESTADO.

TODA VEZ QUE EL REY SE CONSIDERA INVIOLABLE, ENTONCES LA ÚNICA MANERA DE COMPATIBILIZAR LA NECESIDAD DE UNA RESPONSABILIDAD EFECTIVA CON LA RESPONSABILIDAD REGIA, SE HALLA EN LA FÓRMULA TRADICIONAL YA EN INGLATERRA, DE DECLARAR A LOS MINISTROS RESPONSABLES DE LOS ACTOS DEL REY. PARA ELLO ÉSTE NO PODRÁ ACTUAR POR SU SOLA INICIATIVA, TODOS SUS ACTOS SERÁN INTERVENIDOS, REALIZADOS CON LA OBLIGADA COLABORACIÓN DE UN MINISTRO RESPONSABLE ANTE EL PARLAMENTO. (27)

EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EL JEFE DE ESTADO TIENE QUE SOMETERSE A LA OPINIÓN DE LOS MINISTROS, PUES SI LOS REVOCA - HABRÁ DE ACUDIR PARA REEMPLAZARLOS A LA MISMA MAYORÍA PARLAMENTARIA. EL JEFE DE ESTADO, POR LO TANTO, SÓLO PODRÁ IMPONER SU VOLUNTAD CUANDO SU OPINIÓN SEA COINCIDENTE CON LA MAYORÍA PARLAMENTARIA Y SEAN LOS MINISTROS QUIENES ESTÉN EN OPOSICIÓN A ÉSTA, EN TAL CASO, EL JEFE DE ESTADO PUEDE DESPEDIR AL GABINETE QUE REHUSARE EL REFRENDO.

LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, SE DERIVA DE LA IRRESPONSABILIDAD DEL JEFE DE ESTADO. - DE ESTA MANERA LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL CONSTITUYE LA LIMITACIÓN EFECTIVA DEL ÓRGANO SUPREMO Y EL MINISTRO DEBE MEDITAR LA LEGALIDAD DEL ACTO EN QUE INTERVIENE.

LA RESPONSABILIDAD ES DENTRO DEL PARLAMENTARISMO, NO UNA RESPONSABILIDAD JURÍDICA O DE ORDEN CIVIL O PENAL, SINO RESPONSABILIDAD POLÍTICA. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA "NO PRESUPONE, COMO LA PENAL, UN MAL EN SENTIDO JURÍDICO, LA COMISIÓN

---

(27) CÁCERES ROSA, GONZALO. OP. CIT. PÁG. 24.

DE UN ACTO ILEGAL, SINO SIMPLEMENTE MOTIVOS DE CONVENIENCIA U OPORTUNIDAD; NO SE ACTÚA MEDIANTE RECURSOS JURÍDICOS (IMPEACHMENT) COMO AQUÉLLA, SINO POR MEDIOS DE NATURALEZA POLÍTICA -- (PREGUNTAS, INTERPELACIONES, VOTOS DE CENSURA ESPECIALMENTE), Y FINALMENTE NO DESEMBOCA EN LA IMPOSICIÓN DE PENAS, SINO EN LA SEPARACIÓN DEL CARGO". (28)

SE OBSERVA, POR ENDE, QUE EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO - AL HACER EFECTIVA LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL, EL REFRENDO CONSTITUYE UNA DEFENSA REAL DE LA CONSTITUCIÓN.

"SE PUEDE AFIRMAR QUE SÓLO DENTRO DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EL REFRENDO CONSTITUYE UN ACTO ESENCIAL DE LA FUNCIÓN MINISTERIAL Y QUE SÓLO EN DICHO RÉGIMEN TAL INSTITUCIÓN TIENE - LA PLENITUD DE SUS EFECTOS. EN EL GOBIERNO PARLAMENTARIO, LA FACULTAD DE REFRENDAR OTORGADA A LOS MINISTROS SE INTEGRA POR DOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES; UNO DE ORDEN INTERNO, CONSISTENTE EN LA DECISIÓN DEL MINISTRO DE SOLIDARIZARSE CON LOS ACTOS DEL JEFE DE ESTADO, Y OTRO DE ORDEN EXTERNO, QUE SE MANIFIESTA POR LA FIRMA O POR LA ABSTENCIÓN DE RENUNCIAR". (29)

CONSIDERAMOS QUE LA ABSTENCIÓN DE RENUNCIAR DE QUE GOZAN LOS MINISTROS EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, Y LA SEGURIDAD DE QUE NO SERÁN REMOVIDOS DE SU CARGO, CONFIGURAN LA LIBERTAD DE CONSENTIR UN ACTO DEL JEFE DE ESTADO Y EN SU CASO DE ABSTENERSE A SOLIDARIZARSE CON EL ACTO, SIN QUE EXISTA PRESIÓN PARA HACERLO DIMITIR. CONSECUENTEMENTE, DE ESTE HECHO NACE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL, YA QUE NO EXISTE SUBORDINACIÓN RESPECTO AL JEFE DE ESTADO, Y EL CUAL, SE HA DICHO, ES IRRESPONSABLE Y EN CONSECUENCIA SE BUSCA TRASLADAR LA RESPONSABILIDAD, CON EL REFRENDO AL MINISTRO REFRENDATARIO, RESPONSABILIDAD -- QUE SE HACE EFECTIVA POR EL PARLAMENTO.

(28) CÁCERES CROSA, GONZALO. OP. CIT. PÁG. 48.

(29) FRAGA, GABINO. OP. CIT. PÁG. 176.

EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, "LA NEGATIVA A FIRMAR POR -- PARTE DEL MINISTRO EQUIVALE EN ESE CASO A REPROBACIÓN DEL ACTO POR PARTE DEL PARLAMENTO. DE TAL SUERTE, EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO ES INSUSTITUIBLE LA VOLUNTAD PERSONAL DEL MINISTRO REFRENDATARIO". (30)

LOS MINISTROS, EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, COADYUVAN A - EVITAR QUE LA IRRESPONSABILIDAD DEL JEFE DE ESTADO, CONDUZCA - AL ABSOLUTISMO, POR LO TANTO, EL REFERENDO TIENE UNA FUNCIÓN LI MITADORA. EL JEFE DE ESTADO, NO PUEDE RESPONDER POR ACTOS AJE NOS QUE SON LOS DEL GABINETE, CONSECUENTEMENTE, MEDIANTE EL RE FERENDO SE TRANSFIERE LA RESPONSABILIDAD AL MINISTRO REFERENDATA RIO.

#### 1.4 EL REFERENDO EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO.

PARA COMPRENDER LA FUNCIÓN DEL REFERENDO EN EL RÉGIMEN PRE SIDENCIALISTA MEXICANO, ANALIZAREMOS SOMERAMENTE LAS PRINCIPA LES CARACTERÍSTICAS QUE REVISTE EL PRESIDENCIALISMO EN NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL.

EL PRIMER PAÍS EN EL MUNDO QUE ADOPTÓ EL RÉGIMEN PRESIDEN CIAL FUE EL QUE NACIÓ CON LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA, EN SU CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1787 PARA OBTENER UNIDAD, MAYOR FUERZA Y A LA VEZ CONSERVAR LA SOBERANÍA DE CADA UNA DE LAS -- TRECE COLONIAS.

ESTADOS UNIDOS, CONSTITUYÓ UN MODELO A IMITAR POR LOS PAÍ SES LATINOAMERICANOS PARA ENFRENTAR LOS PROBLEMAS A QUE SE EN FRENTABAN EN SU INCIPIENTE VIDA INDEPENDIENTE, YA QUE LA CREA CIÓN DE UN EJECUTIVO FUERTE LES PERMITÍA ASUMIR LAS SITUACIO-- NES GRAVES O DE CONFLICTO, CON LA DEBIDA ATINGENCIA AL CONCEN TRAR LAS FACULTADES DE DECISIÓN EN UN SOLO INDIVIDUO ELEGIDO -

---

(30) TENA RAMÍREZ, FELIPE. OP. CIT. PÁGS. 256 Y 257.

DEMOCRÁTICAMENTE POR EL PUEBLO Y POR ENDE, COMPROMETIDO CON -  
LOS INTERESES DEL PUEBLO.

LOS CONSTITUYENTES DE FILADELFIA, PRETENDIERON ALEJARSE DEL SISTEMA MONÁRQUICO INGLÉS, YA QUE NO QUERÍAN UN JEFE DE - ESTADO HEREDITARIO Y EN SU LUGAR PREFIRIERON UNO DE ELECCIÓN POPULAR, CON FUNCIONES LIMITADAS EN EL TIEMPO. NOTABLE FUE, DESDE LUEGO, ESTE LOGRO DE LA PRAXIS POLÍTICA ENCONTRADO POR LOS IDEÓLOGOS DE UN INCIPIENTE Y PUJANTE ESTADO.

"LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES DE AMÉRICA LATINA SE BASA-- RON EN EL NORTEAMERICANO, PERO LAS PROFUNDAS DIFERENCIAS EN-- TRE UN PAÍS RICO Y DESARROLLADO Y PAÍSES EN VÍA DE DESARROLLO, HACEN QUE HAYAN EVOLUCIONADO EN FORMA DIFERENTE. EN AMÉRICA LATINA NO EXISTE UNA VERDADERA SEPARACIÓN DE PODERES Y, EN LA MAYORÍA DE PAÍSES QUE LA INTEGRAN, LOS PODERES LEGISLATIVOS - SE HAN SUBORDINADO AL EJECUTIVO". (31)

EMPERO, A PESAR DE LAS FACULTADES EXCEPCIONALES QUE SE - LE OTORGAN AL PRESIDENTE EN UN PAÍS EN VÍAS DE DESARROLLO, SE LE SEÑALAN LIMITACIONES EN LA MISMA CONSTITUCIÓN, PARA QUE NO CAIGA EN LA ARBITRARIEDAD Y SE RESPETEN LAS GARANTÍAS DE LOS INDIVIDUOS.

PARA TOMÁS RODRÍGUEZ ZAMORA, "LA ESENCIA DEL RÉGIMEN PRE SIDENCIAL SE ENCUENTRA EN QUE: A) EL PRESIDENTE ES EL JEFE - DEL ESTADO Y JEFE DE GOBIERNO; B) ES AUXILIADO POR UN GABINE TE CON FUNCIONES CONSULTIVAS, Y C) NI EL PRESIDENTE NI SU GO BIERNO SON RESPONSABLES ANTE EL PODER LEGISLATIVO AL CUAL NO ASISTEN". (32)

EN OPINIÓN DE MAURICE DUVERGER, "EL SISTEMA PRESIDENCIAL SE CARACTERIZA POR EL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES EN -

---

(31) CARPIZO, JORGE. OP. CIT. PÁG. 17.

(32) CITADO POR CARPIZO, JORGE. OP. CIT. PÁG. 13.

DONDE EL PRESIDENTE ES DESIGNADO POR SUFRAGIO UNIVERSAL, NOMBRA Y REMUEVE A SUS MINISTROS Y ÉSTOS NO SON RESPONSABLES AN EL PARLAMENTO". (33)

EN NUESTRO SISTEMA, EL ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL FACULTA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DE ESTADO, POR LO QUE ESTA FACULTAD CONSTITUCIONAL PUEDE PERMITIR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CONTAR CON APOYO IRRESTRICTO DE SUS AUXILIARES EN SU FUNCIÓN EJECUTIVA Y RESTAR IMPORTANCIA A LA FIGURA DEL REFRENDO, YA QUE LOS SECRETARIOS DE ESTADO NO SON RESPONSABLES ANTE EL CONGRESO, SINO QUE ÚNICAMENTE SON RESPONSABLES ANTE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

"POR RESIDIR EL EJECUTIVO EN UN SOLO INDIVIDUO, A DIFERENCIA DE LOS OTROS DOS PODERES EN DONDE LA TITULARIDAD ES COLEGIADA. POR LA INDEPENDENCIA DEL EJECUTIVO CON EL LEGISLATIVO, POR LA FACULTAD DE NOMBRAR A SU GOBIERNO, POR LEGISLAR CON LOS REGLAMENTOS E INICIATIVAS DE LEY, POR VETAR EL CONGRESO, NOMBRAR MINISTROS DE LA CORTE, FUNGIR COMO JUEZ DE PRIMERA INSTANCIA EN CUESTIONES LÍMITROFES DE COMUNIDADES RURALES, JEFE MILITAR SUPREMO, AUTORIDAD MÁXIMA EN MATERIA AGRARIA, FACULTAD DETERMINANTE PARA INTERVENIR LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS Y LEGISLAR EN USO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS, ASÍ COMO LO RELATIVO A MANTOS ACUÍFEROS. DIRIGIR LA POLÍTICA INTERNACIONAL Y DENTRO DE ELLA DECLARAR LA GUERRA, HABILITAR LOS PUERTOS Y ESTABLECER ADUANAS, CONCEDER INDULTOS, DESTITUIR AUTORIDADES JUDICIALES, SON ENTRE OTRAS, ERICTAMENTE CONSTITUCIONALES, FACULTADES QUE LE DAN AL EJECUTIVO PREEMINENCIA SOBRE LOS OTROS DOS PODERES". (34)

HEMOS TRATADO DE RESALTAR LAS FACULTADES DE QUE GOZA EL

(33) CITADO POR CARPIZO, JORGE, OP. CIT. PÁG. 13.

(34) MARTÍNEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO, OP. CIT. PÁG. 167.

PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO, PARA ENTENDER QUE LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑA EL REFRENDO EN ESTE SISTEMA, POR ENDE, SON TOTALMENTE DIFERENTES AL QUE DESEMPEÑA EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

EL REFRENDO EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO, TIENE SU ANTECEDENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812 QUE SE APLICÓ A LAS COLONIAS, ENTRE ELLAS MÉXICO Y QUE TUVO UNA EFÍMERA VIGENCIA. EMPERO, LA FUNCIÓN ERA LIMITAR LA ACTUACIÓN DEL MONARCA COMO HEMOS OBSERVADO ANTERIORMENTE.

SI PARTIMOS DEL SUPUESTO OBJETIVO LIMITADOR QUE ENTRAÑABA EL REFRENDO EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y DE QUE EN MÉXICO EN PRINCIPIO SE APLICÓ LA CONSTITUCIÓN MENCIONADA Y DE QUE EN -- NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL LA ASOCIACIÓN DE LOS SECRETA-- RIOS DE ESTADO AL EJERCICIO DE LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE - DE LA REPÚBLICA, MEDIANTE EL REFRENDO, TIENE SU ORIGEN PRECISA MENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, PODEMOS DECIR, QUE A PESAR DE QUE NO SE HA UTILIZADO EL REFRENDO COMO EN EL RÉGIMEN PARLA MENTARIO, NADA IMPIDE QUE UN SECRETARIO DE ESTADO, MEDIANTE LA INSTITUCIÓN DEL REFRENDO, LIMITE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE - LA REPÚBLICA.

SIN EMBARGO, EXISTE ENTRE NUESTROS TRATADISTAS DISCREPAN CIA EN LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑA EL REFRENDO EN NUESTRO SIS TEMA PRESIDENCIALISTA, POR LA PARTICIPACIÓN DEL SECRETARIO DE ESTADO, YA QUE ÉSTE ES NOMBRADO Y REMOVIDO LIBREMENTE POR EL - PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, AÚN CUANDO ESTÁ CONTEMPLADA SU - EXISTENCIA Y COMPETENCIA, MEDIANTE LEY CONGRESIONAL.

NO OBSTANTE, "LA RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL DEL SECRE TARIO DE ESTADO POR LOS DELITOS, FALTAS U OMISIONES EN QUE INCURRA EN EL EJERCICIO DE SU CARGO, VIENE A SER UN ELEMENTO PA RA AFIRMAR QUE TAL FUNCIONARIO NO ES UN ÓRGANO QUE SE LIMITE A CUMPLIR CIEGAMENTE LAS RESOLUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚ-

BLICA, SINO QUE, POR EL CONTRARIO, DEBE RECONOCÉRSELE LA POSI-  
 BILIDAD DE UNA DECISIÓN LIBRE Y ESPONTÁNEA QUE PUEDA LLEGAR,  
 PRECISAMENTE PARA EVITAR ESA RESPONSABILIDAD, HASTA REHUSAR -  
 SOLIDARIZARSE CON LOS ACTOS DEL PRESIDENTE". (35)

DE ESTA MANERA, "PARECE INDISCUTIBLE LA POSIBILIDAD LE--  
 GAL DE QUE EL SECRETARIO REHUSE SU REFRENDO, YA QUE SI NO FUE  
 RA ASÍ ESTARÍA EN CONDICIONES DE QUE EL CUMPLIMIENTO DE UNA -  
 OBLIGACIÓN ACARREARA UNA RESPONSABILIDAD, LO CUAL RESULTARÍA  
 SENCILLAMENTE ABSURDO". (36)

DESDE ESTE PUNTO DE VISTA, SI EN NUESTRO SISTEMA JURÍDI-  
 CO MEXICANO, SE MINIMIZA LA ACTUACIÓN DEL SECRETARIO DE ESTA-  
 DO Y NO SE LE RECONOCE LA POSIBILIDAD DE REHUSAR SU REFRENDO  
 A LOS ACTOS DEL EJECUTIVO, ENTONCES SE DEBE HACER IRRESPONSA-  
 BLE AL SECRETARIO DE ESTADO PARA QUE NO INCURRA EN RESPONSA-  
 BILIDAD AL CUMPLIR CON UNA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL.

NO DEBEMOS SOSLAYAR EL HECHO DE QUE "SI UN SECRETARIO DE  
 ESTADO SE NIEGA A REFRENDAR UN ACTO DEL PRESIDENTE, SU DIMI--  
 SIÓN ES INAPLAZABLE, PORQUE LA NEGATIVA EQUIVALE A NO OBEDE--  
 CER UNA ORDEN DEL SUPERIOR QUE LO HA DESIGNADO LIBREMENTE Y -  
 QUE EN IGUAL FORMA PUEDE REMOVERLO. ES CIERTO QUE EL PRESI--  
 DENTE NECESITA CONTAR, PARA LA VALIDEZ DE SU ACTO, CON LA VO  
 LUNTAD DEL SECRETARIO DEL RAMO, PERO NO ES PRECISO QUE CUEN-  
 TE CON LA VOLUNTAD INSISTITUIBLE DE DETERMINADA PERSONA, PUES  
 TO QUE PUEDE A SU ARBITRIO MUDAR A LAS PERSONAS QUE INTEGRAN  
 SU GABINETE. EL REFRENDO, POR LO TANTO, NO IMPLICA EN NUES--  
 TRO SISTEMA UNA LIMITACIÓN INSUPERABLE, COMO EN EL PARLAMENTA  
 RIO; PARA ELLO SERÍA MENESTER QUE EL PRESIDENTE NO HALLARA A  
 PERSONA ALGUNA QUE, EN FUNCIONES DE SECRETARIO, SE PRESTARA A  
 REFRENDAR EL ACTO". (37)

(35) FRAGA, GABINO. OP. CIT. PÁG. 178.

(36) IDEM. PÁG. 179.

(37) TENA RAMÍREZ, FELIPE. OP. CIT. PÁG. 257.

PARECE IMPOSIBLE, DADA LA NATURALEZA DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO QUE SE REHUSEN A REFRENDAR UN ACTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PORQUE SERÍAN DESTITUIDOS INMEDIATAMENTE, PERO, SI - EL REFRENDO ENTRAÑA LA COMISIÓN DE UN DELITO, CREEMOS QUE EL SECRETARIO DE ESTADO PUEDE ESCUDARSE EN QUE ESTÁ OBEDECIENDO A UN SUPERIOR JERÁRQUICO, Y POR ENDE, SERÍA IRRESPONSABLE DE SU AC--TUACIÓN,

EL PRESIDENTE ES RESPONSABLE, CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAMENTE, DE LOS ACTOS DE SUS SECRETARIOS, QUIENES OBRAN EN NOMBRE DE AQUÉL, Y SON DESIGNADOS LIBREMENTE POR EL MISMO. EL REFRENDO, EN CONSECUENCIA, NO PERSIGUE EN NUESTRO SISTEMA LA FINALIDAD DE EXIMIR DE RESPONSABILIDAD AL PRESIDENTE PARA TRANSFERIRLA AL REFRENDATARIO. (38)

SE HA CONSIDERADO, QUE EL REFRENDO MINISTERIAL, CONSTITUYE UNA AUTENTIFICACIÓN, O CERTIFICACIÓN, TANTO DE LA FIRMA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, COMO DEL CONTENIDO DEL ACUERDO, DECRETO O REGLAMENTO, PERO, "NO ES FUNCIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, LA DE SER FEDATARIOS Y TODO DOCUMENTO PÚBLICO SUSCRITO -- POR EL FUNCIONARIO FEDERAL, O LOCAL CORRESPONDIENTE, EN USO DE SUS FACULTADES, O ATRIBUCIONES, HACE FE PÚBLICA, SIN NECESIDAD DE NINGUNA OTRA CERTIFICACIÓN". (39)

A PESAR QUE EN LA DOCTRINA, SE CONSIDERA QUE LA FUNCIÓN -- DEL REFRENDO ES INTRASCENDENTE EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO, -- NO DEBEMOS OLVIDAR QUE LEGALMENTE EXISTE LA POSIBILIDAD DE QUE SE NIEGUE EL SECRETARIO DE ESTADO A REFRENDAR LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, INDEPENDIEMENTE DE LAS -- CONSECUENCIAS POLÍTICAS QUE ESTE HECHO LE ACARREARÍAN.

(38) TENA RAMÍREZ, FELIPE. OP. CIT. PÁG. 257.

(39) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1984. SEXTA EDICIÓN -- PÁG. 129.

## CAPITULO II

## DIVISION DE PODERES EN EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA

2.1 ANTECEDENTES Y SISTEMAS ACTUALES.

COMO LA REFORMA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN - PÚBLICA FEDERAL EN MATERIA DE REFRENDO TUVO UNA INCIDENCIA EN LA PRÁCTICA DE LA DIVISIÓN DE PODERES, RESULTA DE INTERÉS REALIZAR UN BREVE ANÁLISIS DE SU CONCEPCIÓN, PARA MEJOR UBICAR LA FUNCIÓN REFRENDATARIA.

ARISTÓTELES EN LA GRECIA ANTIGUA, COMPARANDO VARIAS CONSTITUCIONES DE SU ÉPOCA, DIFERENCIÓ LA ASAMBLEA DELIBERANTE, EL GRUPO DE MAGISTRADOS Y EL CUERPO JUDICIAL. (1)

"TAMBIÉN SE HA AFIRMADO QUE EL PENSAMIENTO DE POLIBIO Y - CICERÓN SE ENCUENTRA LA IDEA DE SEPARACIÓN DE PODERES. EN REALIDAD, EN ESTOS FILÓSOFOS HISTORICISTAS NO SE HALLA VESTIGIO - DE UNA DIVISIÓN DE PODERES, SINO DE UNA COMBINACIÓN DE DIVER- SAS FORMAS DE GOBIERNO". (2)

RESULTA DE SUMA IMPORTANCIA LA VISIÓN FUTURISTA DE ARISTÓTELES PARA DIFERENCIAR LAS FUNCIONES DEL ESTADO, PESE A QUE -- REALIZA EXCLUSIVAMENTE UNA FUNCIÓN CLASIFICATORIA COMBINANDO - FORMAS DE GOBIERNO SIN SEÑALAR SUS LIMITACIONES.

EN LA ÉPOCA MODERNA CORRESPONDE AL PENSADOR JOHN LOCKE, - EL MÉRITO DE HABER EXPUESTO LOS LINEAMIENTOS DE LA DOCTRINA DE

- 
- (1) TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1987, VIGÉSIMA SEGUNDA EDICIÓN. PÁG. 256.
- (2) CARPIZO JORGE. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1986. SÉPTIMA EDICIÓN. PÁG. 195.

LA DIVISIÓN DE PODERES EN SU OBRA CLÁSICA "ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL". LOCKE HACE LA DISTINCIÓN DE LOS PODERES DEL ESTADO POR PRIMERA VEZ EN LA HISTORIA.

"LOCKE, EN EL CAPÍTULO XII DEL SEGUNDO ENSAYO NOS HABLA DE TRES FUNCIONES ESTATALES: LA LEGISLATIVA, LA EJECUTIVA Y LA FEDERATIVA, Y NO ES SINÓ HASTA FINALES DEL CAPÍTULO XIII QUE NOS PERORA DE UNA CUARTA FUNCIÓN: LA PRERROGATIVA". (3)

LAS FACULTADES DE LOS PODERES SEGÚN LOCKE, SON LAS SIGUIENTES:

- 1.- LEGISLATIVA: POR ELLA EL PODER LEGISLATIVO EXPIDE LAS LEYES.
- 2.- EJECUTIVA: EL PODER EJECUTIVO ES EL ENCARGADO DE APLICAR LAS LEYES.
- 3.- FEDERATIVA: ESTA FUNCIÓN ES ENCARGADA AL PODER EJECUTIVO EXTERNO, RESPECTO A OTRAS COMUNIDADES POLÍTICAS E IMPLICA EL DERECHO A LA GUERRA Y LA PAZ.
- 4.- PRERROGATIVA: IMPLICA LA FACULTAD DE REGLAMENTAR LAS LEYES E INDULTAR A DELINCUENTES.

NO OBSTANTE, LOCKE DISTRIBUYÓ LAS CUATRO FUNCIONES EN DOS PODERES: EL LEGISLATIVO CUYA FUNCIÓN SERÍA LEGISLATIVA Y EL EJECUTIVO TITULAR DE LAS OTRAS TRES FUNCIONES. (4)

LO RELEVANTE DEL PENSAMIENTO DE LOCKE FUE EL DESEO DE LIMITAR EL PODER PARA EVITAR SU ABUSO. HA SIDO PREOCUPACIÓN DEL

---

(3) CITADO POR CARPIZO, JORGE. Op. Cit. PÁG. 197.

(4) ÍDEM.

HOMBRE EL DE LIMITAR EL PODER DE LOS HOMBRES DE ESTADO, PARA EVITAR EL ABSOLUTISMO Y DESPOTISMO, PARA TAL EFECTO SE RECURRE A LA DISTRIBUCIÓN O REPARTO DE LOS DIVERSOS ATRIBUTOS DE LA SOBERANÍA MEDIANTE LA DIVISIÓN DE FUNCIONES ESTATALES ENTRE DIVERSOS RESPONSABLES.

EN 1748 EL BARÓN DE MONTESQUIEU ESCRIBE EL PRIMER TRATADO ORDENADO Y SISTEMÁTICO DE POLÍTICA, RESULTADO DE LA INQUIETUD ESPIRITUAL DEL SIGLO XVIII, "EL ESPÍRITU DE LAS LEYES".

MONTESQUIEU EN ESTA OBRA EXPRESA SU DESEO DE "CONSERVAR LA MONARQUÍA Y LA PERSISTENCIA DEL ESPÍRITU TRADICIONAL DE FRANCIA, PERO BUSCA, A LA VEZ, UNA GARANTÍA DE LA LIBERTAD EN LA SEPARACIÓN DE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO". (5)

PARA MONTESQUIEU SÓLO ES POSIBLE LA LIBERTAD CUANDO SE LIMITAN LOS PODERES GUBERNAMENTALES. ES IMPORTANTE ALCANZAR UNA SEGURIDAD DE PROTECCIÓN FRENTE A LOS CAPRICHOS DE LOS INDIVIDUOS, DEBE EXISTIR SUMISIÓN A LA LEY, MÁS QUE LA SUBORDINACIÓN AL PODER DE UNA VOLUNTAD HUMANA.

LA MEJOR GARANTÍA DE LA LIBERTAD Y LA SALVAGUARDIA MÁS CONVENIENTE FRENTE A POSIBLES TIRANÍAS POLÍTICAS SE ENCUENTRAN, SEGÚN MONTESQUIEU, EN UNA SEPARACIÓN DE PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL. EL EJERCICIO DE CADA PODER DEBE CORRER A CARGO DE UN ÓRGANO PECULIAR, MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN SISTEMA DE FRENOS Y BALANZAS. (6)

MONTESQUIEU PRETENDE CON SU TEORÍA, LIMITAR PODER CON PODER, PUES PIENSA QUE LA REUNIÓN DE FACULTADES EN UN TITULAR CONDUCE AL ABUSO. MONTESQUIEU ENCONTRÓ EN LA IMPARIDAD DE ES

(5) G. GETTELL, RAYMOND. HISTORIA DE LAS IDEAS POLÍTICAS, EDITORA NACIONAL, MÉXICO 1979, SEGUNDA EDICIÓN, PÁG. 31.

(6) ÍDEM. PÁGS. 34 Y 35.

TE SISTEMA MECANICISTAMENTE CONCEBIDO, LA SOLUCIÓN AL GRAN PROBLEMA DE LA IRREFRENABLE CONCENTRACIÓN Y ARBITRARIO EJERCICIO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

LA REVOLUCIÓN FRANCESA FUE LA GRAN PROTESTA CONTRA EL ABSOLUTISMO POLÍTICO. ANTERIORMENTE LA SOBERANÍA ERA ATRIBUTO DEL MONARCA; LOS PODERES JURÍDICAMENTE ESTABAN CONCENTRADOS EN UNA PERSONA, YA QUE EL MONARCA EJERCÍA EL PODER LEGISLATIVO -- POR MEDIO DE LA EXPEDICIÓN DE ORDENANZAS, EL EJECUTIVO A TRAVÉS DE SUS MINISTROS Y EL JURISDICCIONAL, EN TANTO QUE LOS JUECES IMPARTÍAN JUSTICIA EN SU NOMBRE Y EL REY POSEÍA IMPORTANTES FACULTADES DE INTERFERENCIA EN DICHA FUNCIÓN. (7)

LA CONSTITUCIÓN FRANCESA DE 1791, CONSIGNÓ UNA RÍGIDA DIVISIÓN DE PODERES, EN LA CUAL TODAVÍA NO DESAPARECÍAN POR COMPLETO LAS INSTITUCIONES DEL ANTIGUO RÉGIMEN, POR ELLO EL PODER EJECUTIVO ERA DÉBIL EN CONTRAPOSICIÓN CON LA ASAMBLEA LEGISLADORA.

A PARTIR DE 1776, EN QUE APARECEN LAS PRIMERAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS QUE IBAN A INTEGRAR LA UNIÓN AMERICANA, TODOS LOS DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES DE EUROPA CONTINENTAL Y DE AMÉRICA ACOGEN LA DIVISIÓN DE PODERES COMO ELEMENTO ESENCIAL DE ORGANIZACIÓN. LA CONSTITUCIÓN DE MASSACHUSETTS, DE 1780, - DECLARA QUE EL MOTIVO DE SEPARAR LOS PODERES EN UNA RAMA LEGISLATIVA, OTRA EJECUTIVA Y OTRA JUDICIAL, ES ASEGURAR QUE SU GOBIERNO SEA DE LEYES Y NO DE HOMBRES. (8)

EL ARTÍCULO 15 DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812, INDICA QUE LA POTESTAD DE HACER LAS LEYES RESIDE EN LAS CORTES CON EL REY; EN EL ARTÍCULO 16, SE ESTABLECE QUE LA FACULTAD DE HACER -

---

(7) DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. ED. CEN DEL PRI. MÉXICO 1981. COPIA FACSIMILAR - DE LA SEGUNDA EDICIÓN DE PORRÚA, S.A. PÁG. 174.  
 (8) TENA RAMÍREZ, FELIPE. OP. CIT. PÁG. 216.

EJECUTAR LAS LEYES RESIDE EN EL REY. SE OBSERVA EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ QUE EXISTE UNA CLARA DISTINCIÓN ENTRE LA FACULTAD LEGISLATIVA Y LA EJECUTIVA.

EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN, EXISTE TRES POTESTADES QUE SE DEPOSITAN EN TRES CORPORACIONES: EL SUPREMO CONGRESO MEXICANO, COMPUESTO DE DIPUTADOS ELEGIDOS UNO POR CADA PROVINCIA; EL SUPREMO GOBIERNO, INTEGRADA POR TRES INDIVIDUOS DESIGNADOS POR EL CONGRESO, ALTERNOS EN LA PRESIDENCIA CADA CUATRO MESES; Y EL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA QUE ASUME FUNCIONES DE NATURALEZA JURISDICCIONAL. OBSERVAMOS QUE EN LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN, LA TÉCNICA DE DIVISIÓN DE PODERES DISTRIBUYE EN TRES CORPORACIONES LAS FUNCIONES TÍPICAS DEL ESTADO.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA, DEL 5 DE FEBRERO DE 1857, EN SU ARTÍCULO 50 INDICA QUE EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN SE DIVIDE PARA SU EJERCICIO EN LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL, NUNCA PODRÁN REUNIRSE DOS O MÁS DE ESTOS PODERES EN UNA PERSONA O CORPORACIÓN, NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN INDIVIDUO.

LA DIVISIÓN DE PODERES PAULATINAMENTE, SE RECONOCE COMO UNA NECESIDAD DE DISTRIBUIR LAS FUNCIONES FUNDAMENTALES DEL ESTADO PARA CUMPLIR CON LOS OBJETIVOS DE JUSTICIA Y CONSISTEN EN TRES ÁREAS BÁSICAS: LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA O CREADORA DE NORMAS; LA FUNCIÓN JUDICIAL O DE APLICACIÓN DE NORMAS; Y FINALMENTE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA O DE EJECUCIÓN DE COMPETENCIAS ESPECÍFICAS RELATIVAS A LAS ACCIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS NECESARIOS Y ORDINARIOS PARA LA VIDA DEL ESTADO.

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS QUE SE ENCUENTRA VIGENTE, CONSAGRA LA DIVISIÓN DE PODERES EN SU ARTÍCULO 49, QUE ESTABLECE QUE EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN SE DIVIDE, PARA SU EJERCICIO, EN LEGISLATIVO, EJECUTIVO Y JUDICIAL. DE IGUAL MANERA ESTABLECE QUE NO PODRÁN REUNIRSE

DOS O MÁS PODERES EN UNA SOLA PERSONA O CORPORACIÓN, NI DEPOSITARSE EL LEGISLATIVO EN UN INDIVIDUO, SALVO EL CASO DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS AL EJECUTIVO DE LA UNIÓN CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL.

SIN EMBARGO, LA DIVISIÓN DE PODERES NO PUEDE SER ABSOLUTA, YA QUE LOS PODERES SE DEBEN COORDINAR ENTRE SÍ PARA LOGRAR EL CORRECTO FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO, TODA VEZ QUE FORMAN PARTE DE UN TODO.

EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES FUNCIONA DE DIVERSA MANERA EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO Y EL PRESIDENCIAL. EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EXISTE SUPEDITACIÓN DEL PODER EJECUTIVO AL LEGISLATIVO, YA QUE EL GABINETE ESTÁ FORMADO FORZOSAMENTE POR MIEMBROS DEL PARLAMENTO Y DEBE ACTUAR CONFORME A LOS INTERESES U OPINIONES DE LA MAYORÍA PARLAMENTARIA.

"EL PRIMER MINISTRO Y SU GABINETE DEPENDEN DEL PARLAMENTO, EN VIRTUD DE QUE, EN ÚLTIMA INSTANCIA, EL PROCESO ELECTORAL DETERMINA QUE PARTIDO SE DEBE ENCONTRAR EN EL PODER. ESTE PROCESO ELECTIVO, SEGÚN LA MAYORÍA QUE OBTIENE CADA PARTIDO, ES EL QUE DÁ ORIGEN AL GABINETE. LOS MINISTROS DE ESTE ORGANISMO SON RESPONSABLES ANTE EL PARLAMENTO. LA RELACIÓN ENTRE EL EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO SE HACE MÁS ESTRECHA, SI PRECISAMOS QUE EL PRIMERO TIENE LA FACULTAD DE DISOLVER EL PARLAMENTO Y CONVOCAR A NUEVAS ELECCIONES". (9)

EN EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA, EL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS MIEMBROS DE SU GABINETE O SEA LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA LA ASUME EL PRESIDENTE DE LA RE

---

(9) MORENO, DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL PAX-MÉXICO, MÉXICO 1984, OCTAVA EDICIÓN. PÁG. 395.

PÚBLICA. PERO, NO PUEDE EL EJECUTIVO DISOLVER LAS CÁMA--RAS, PESE AL FORTALECIMIENTO E INJERENCIA EN LAS DECISIONES - MÁS IMPORTANTES DEL ACONTECER NACIONAL.

## 2.2 EL PODER LEGISLATIVO Y EL ACTO LEGISLATIVO FORMAL.

"TRADICIONALMENTE SE HA CONSIDERADO QUE EL PODER LEGISLA TIVO ES EL QUE MÁS DIRECTAMENTE REPRESENTA A LA NACIÓN, O --BIEN A DETERMINADA ENTIDAD, CUANDO SE TRATA DE PROVINCIAS, O DE LOS ESTADOS EN EL CASO DEL RÉGIMEN FEDERAL. DESDE LOCKE Y MÁS TARDE CON ROUSSEAU, SE CONSIDERÓ QUE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS SON LAS QUE EJERCEN, CON MAYOR LEGITIMIDAD QUE NINGÚN OTRO PODER LA SOBERANÍA NACIONAL". (10)

LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ENUNCIA PRIMERAMENTE AL PODER LEGISLATIVO EN EL ARTÍCULO 50. CREEMOS QUE LA CONNOTADA IMPORTANCIA QUE ÉSTE HECHO REVISTE, SE DEBE A QUE EL PODER LEGISLATIVO ES EL CREADOR DE LA LEY Y EN MÉXICO VIVIMOS EN UN ESTADO DE DERECHO QUE NI EL PODER EJE CUTIVO POR MEDIO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PUEDE ALTE--RRAR EL ORDEN JURÍDICO INSTAURADO POR EL CONGRESO CONSTITUYENTE EN LA NORMA SUPREMA DE LA NACIÓN.

EL ARTÍCULO 50 DE LA CONSTITUCIÓN ESTABLECE: "EL PODER LE GISLATIVO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SE DEPOSITA EN UN --CONGRESO GENERAL, QUE SE DIVIDIRÁ EN DOS CÁMARAS, UNA DE DIPU TADOS Y OTRA DE SENADORES".

NUESTRA CONSTITUCIÓN, TIENE CONSAGRADO EN ESTE ARTÍCULO, EL SISTEMA DE DOS CÁMARAS, O BICAMARISTA EN QUE SE DIVIDE EL PODER LEGISLATIVO.

EL SISTEMA BICAMARISTA NACIÓ EN INGLATERRA, CUANDO EN EL SIGLO XIV SE AGRUPARON LOS INTEGRANTES DEL PARLAMENTO POR AFI NIDADES NATURALES EN DOS CUERPOS DISTINTOS, CADA UNA DE LAS --

---

(10) MORENO, DANIEL, OP. CIT. PAG. 432.

DOS CÁMARAS REPRESENTÓ A CLASES DIFERENTES: LA CÁMARA ALTA O DE LOS LORES REPRESENTÓ A LA NOBLEZA Y A LOS GRANDES PROPIETARIOS; LA CÁMARA BAJA O DE LOS COMUNES REPRESENTÓ AL PUEBLO. - (11)

"EN ESTADOS UNIDOS, SE ESTABLECIÓ UN SISTEMA TAMBIÉN BICAMARISTA: CUANDO EN LA CONVENCION DE FILADELFIA SE DISCUTIÓ LA REPRESENTACION, LOS DE ESTADOS MÁS POBLADOS PROPUSIERON FUESE EN RAZÓN AL NÚMERO DE HABITANTES. ELLO PROVOCÓ LA OPOSICIÓN DE LOS ESTADOS DE ESCASA POBLACION. FRANKLYN, QUE ADEMÁS DE CIENTÍFICO ERA UN BUEN POLÍTICO, PROPUSO UN PLAN CONSISTENTE EN QUE EL CONGRESO TENDRÍA DOS CÁMARAS: LA DE LOS REPRESENTANTES POPULARES, CUYA ELECCION SE HARÍA CON BASE AL NÚMERO DE HABITANTES DE CADA ESTADO; Y LA CÁMARA DE SENADORES, CON DOS REPRESENTANTES DE CADA ESTADO, INDEPENDIENTEMENTE DE LA POBLACION. POR TANTO, AUNQUE BICAMARISTA EL SISTEMA NORTEAMERICANO TIENE UNA BASE DISTINTA A LA BRITÁNICA". (12)

DENTRO DE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL, QUE TOMÓ COMO EJEMPLO A LA NORTEAMERICANA, HA PREDOMINADO EL BICAMARISMO. - LA CONSTITUCION DE 1824 ESTABLECE LA CÁMARA DE DIPUTADOS SOBRE LA BASE DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL AL NÚMERO DE HABITANTES Y EL SENADO COMPUESTO POR DOS REPRESENTANTES DE CADA ESTADO.

LA CONSTITUCION CENTRALISTA DE 1836 Y LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843, TENÍAN SISTEMAS DE DOS CÁMARAS. ADOPTABAN AMBAS CONSTITUCIONES EL SISTEMA CENTRALISTA; POR LO TANTO EL SENADO NO PODÍA TENER REPRESENTACION DE LOS ESTADOS, PORQUE NO EXISTÍAN. POR LO TANTO, EN ESTA ETAPA HISTÓRICA DE NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL, SE CONSIDERA INNECESARIA LA CÁMARA DE SENADORES, - MÁXIME QUE ENTRE LOS REQUISITOS PARA SER SENADOR, ESTABA EL DE

(11) TENA RAMÍREZ, FELIPE, OP. CIT. PÁG. 269.

(12) MORENO, DANIEL, OP. CIT. PÁG. 438.

QUE TUVIESE UN CAPITAL FÍSICO O MORAL, POR LO QUE SE CONSIDERÓ UN CUERPO ARISTOCRÁTICO Y SUPERFLUO.

EL HECHO QUE EN LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS, EL SENADO HAYA SIDO DE CARÁCTER ARISTOCRÁTICO, MOTIVÓ A QUE EN LA -- CONSTITUCIÓN DE 1857 SE SUPRIMIERA EL SENADO Y SE ADOPTARA EL UNICAMARISMO, NO OBSTANTE QUE EL SENADO ES PROPIO DEL SISTEMA FEDERAL Y EN ÉSTA CONSTITUCIÓN SE SEGUÍA ADOPTANDO EL SISTEMA FEDERAL, PERO CON LA PECULARIEDAD DE QUE ERA UNICAMARAL.

NO FUE SINO HASTA 1874, CUANDO SE RESTABLECIÓ EL SENADO, CONSAGRÁNDOSE NUEVAMENTE EN NUESTRO SISTEMA EL BICAMARISMO DEL PODER LEGISLATIVO, EL CUAL HA PERDURADO HASTA LA FECHA, CON -- LOS MISMOS PRINCIPIOS QUE SE ADOPTARON EN EL SISTEMA NORTEAMERICANO.

EN LA MAYORÍA DE LOS ESTADOS MODERNOS LA FORMULACIÓN DEL DERECHO ES CASI EXCLUSIVAMENTE OBRA DEL LEGISLADOR; SÓLO EN IN GLATERRA Y LOS PAÍSES QUE HAN SEGUIDO EL SISTEMA ANGLOSAJÓN -- PREDOMINA LA COSTUMBRE.

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA SE EXPRESA EN UN PROCESO DE FORMACIÓN DE LA NORMA DE DERECHO QUE ES LA LEY. EN EL PROCESO LEGISLATIVO EXISTEN SEIS DIVERSAS ETAPAS: INICIATIVA, DISCUSIÓN, APROBACIÓN, SANCIÓN, PUBLICACIÓN E INICIACIÓN DE LA VIGENCIA.

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA CULMINA EN RESOLUCIONES QUE TIENEN CARÁCTER DE LEY O DECRETO. LA LEY SÓLO PUEDE EMANAR DEL CONGRESO Y UNA RESOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO ES DE CARÁCTER -- OBLIGATORIO, GENERAL, ABSTRACTO E IMPERSONAL SOBRE MATERIAS DE ORDEN PÚBLICO O INTERÉS COLECTIVO.

LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL, - ES LA ACTIVIDAD QUE EL ESTADO REALIZA POR CONDUCTO DE LOS ÓRGANOS QUE DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL FORMAN EL PO-

## DER LEGISLATIVO.

"DEL CARÁCTER FORMAL DEL ACTO LEGISLATIVO SE DERIVA EL PRINCIPIO DE LA 'AUTORIDAD FORMAL DE LA LEY' QUE SIGNIFICA QUE TODAS LAS RESOLUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO NO PUEDEN SER DEROGADAS, MODIFICADAS O ACLARADAS MÁS QUE POR OTRA RESOLUCIÓN DEL MISMO PODER Y SIGUIENDO LOS MISMOS PROCEDIMIENTOS SEGUIDOS PARA LA FORMACIÓN DE LA RESOLUCIÓN PRIMITIVA". (13)

DEL PRINCIPIO ANTERIOR SE DERIVA QUE UNA LEY EMANADA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN ES VÁLIDA CUANDO SE HAN SEGUIDO LOS PASOS DE SU ELABORACIÓN Y DA UN PRINCIPIO DE SEGURIDAD Y ÓRDEN JURÍDICO, DE TAL SUERTE QUE UNA LEY SE PUEDE CONSIDERAR CON AUTORIDAD FORMAL PESE A QUE EL PODER EJECUTIVO TIENE LA FACULTAD DE VETO, PERO SI EL PODER LEGISLATIVO INSISTE SOBRE LA MISMA LEY SIN ALTERACIÓN, AL MOMENTO DE LA REVISIÓN, EL EJECUTIVO TIENE LA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE PROMULGAR Y EJECUTAR LA LEY.

LA LEY CONSTITUCIONAL DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL SE PRECISA, PUES, INDEPENDIEMENTE DE SU CONTENIDO, POR EL PROCEDIMIENTO MÁS COMPLICADO DE SU ELABORACIÓN Y POR EL ÓRGANO ESPECIAL QUE EN ELLA INTERVIENE. (14)

DEBEMOS ACLARAR, QUE EXISTEN EL CRITERIO FORMAL Y MATERIAL PARA CLASIFICAR LAS FUNCIONES DEL ESTADO. "EL CRITERIO FORMAL ESTUDIA UN ACTO JURÍDICO TOMANDO EN CUENTA EL ÓRGANO QUE REALIZA LEGALMENTE LA FUNCIÓN. EL CRITERIO MATERIAL ES OBJETIVO, PRESCINDE DEL ÓRGANO QUE REALIZA LA FUNCIÓN Y CONSIDERA EL ACTO JURÍDICO EN SUS ELEMENTOS NATURALES O PROPIOS". (15)

---

(13) FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO, 1988. VIGÉSIMA SÉPTIMA EDICIÓN. PÁG. 38.

(14) IDEM. PÁG. 39.

(15) SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. MANUEL PORRÚA. MÉXICO 1959. PRIMERA EDICIÓN. PÁG. 166.

PARTIENDO DE LOS CRITERIOS ANTERIORES, UN ACTO REALIZADO POR EL LEGISLATIVO, FORMALMENTE ES UNA FUNCIÓN LEGISLATIVA, - AUNQUE MATERIALMENTE NO LO SEA. LA LEY, ES UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO, CONSTITUYE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA PROPIA DEL PODER LEGISLATIVO.

### 2.3 EL PODER EJECUTIVO Y EL ACTO FORMALMENTE ADMINISTRATIVO.

A TRAVÉS DE LA HISTORIA DEL MÉXICO INDEPENDIENTE, SE HA CONSAGRADO LA FIGURA UNIPERSONAL DEL PODER EJECUTIVO EN LAS - CONSTITUCIONES QUE ANTECEDEN A LA ACTUAL. EL EJECUTIVO UNI-- PERSONAL SE DEPOSITA EN UNA SOLA PERSONA, A DIFERENCIA DEL -- EJECUTIVO PLURAL QUE RESIDE EN VARIAS. LA ÚNICA CONSTITUCIÓN MEXICANA QUE CONTEMPLABA UN EJECUTIVO PLURAL ERA LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814, LA CUAL NUNCA SE APLICÓ, POR LO - QUE EN LA VIDA PRÁCTICA DEL PAÍS EL PODER EJECUTIVO SE HA DE POSITADO EN UN SOLO INDIVIDUO AL QUE SE LLAMA PRESIDENTE DE - LA REPÚBLICA.

EL ARTÍCULO 80 CONSTITUCIONAL NOS DICE: "SE DEPOSITA EL EJERCICIO DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN EN UN SOLO INDIVIDUO, QUE SE DENOMINARÁ PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNI-- DOS MEXICANOS".

LA EVOLUCIÓN DE NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL HA CONFIGURADO UN EJECUTIVO FUERTE, VIGOROSO, QUE ASUME LA FUERZA DE MANDO DEL ESTADO EN FORMA TOTAL, CON UN PODER LEGISLATIVO SUMISO Y UN PODER JUDICIAL QUE SE ENCUENTRA DEBILITADO POR LA - INJERENCIA DEL PODER EJECUTIVO EN EL NOMBRAMIENTO DE LOS MI-- NISTROS, QUITÁNDOLE DE ESTA MANERA LA AUTONOMÍA.

EL HECHO DE QUE AL PODER EJECUTIVO SE HAYA FORTALECIDO - CON LAS CONSTANTES REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN Y FACULTADES EX TRAORDINARIAS QUE SE LE CONCEDEN EN ELLA, HACE QUE LA DIVI-- SIÓN DE PODERES TENGA SERIAS DUDAS EN NUESTRO SISTEMA PRESI--

DENCIAL MEXICANO.

SE HA CONSIDERADO EN NUESTRA HISTORIA CONSTITUCIONAL, QUE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1857, CON EL UNICAMARISMO DEL PODER LEGISLATIVO, SE CONTUVIERON LAS TENDENCIAS AL DESBORDAMIENTO DE LAS FUNCIONES DEL PODER EJECUTIVO, PERO CON EL RESTABLECIMIENTO DEL SENADO EN 1874 Y LA CONCENTRACIÓN DE LOS PODERES EN EL PORFIRIATO, NUEVAMENTE EL EJECUTIVO RECUPERA SU FUERZA Y SUS FACULTADES CONSTITUCIONALES.

LA JUSTIFICACIÓN LÓGICA DE UN EJECUTIVO UNIPERSONAL SE ENCUENTRA EN LA NECESIDAD DE EJECUTAR LA LEY "Y ES QUE MIENTRAS EL PODER QUE HACE LA LEY DEBE RESIDIR EN UNA ASAMBLEA, EL PODER QUE LA EJECUTA DEBE DEPOSITARSE EN UN SOLO INDIVIDUO. AL HACER LA LEY, SE REQUIERE TIEMPO BASTANTE PARA CAMBIAR OPINIONES, PARA AGOTAR LA CONSULTA, PARA DELIBERAR EN SUMA, PUES POR SU PROPIO DESTINO DE GENERALIDAD Y PERMANENCIA, LA LEY DEBE SER UN ACTO MADURADO Y SEGURO DE AHÍ EL DILATADO PROCESO QUE LA CONSTITUCIÓN ESTABLECE EN LA CONFECCIÓN DE LAS LEYES. PERO UNA VEZ QUE EXISTE LA NORMA GENERAL, SU APLICACIÓN DEBE SER RÁPIDA Y ENÉRGICA, LO CUAL NO ADMITE DISCREPANCIA DE OPINIONES, SINO UNIDAD EN LA DECISIÓN Y EN LA ACCIÓN; POR ESO EL PODER EN CARGADO DE EJECUTAR LA LEY SE DEPOSITA EN UN SOLO INDIVIDUO, QUIEN DEBE IMPRIMIR UNIDAD EN LA MARCHA DE LA ADMINISTRACIÓN". (16)

LA FUNCIÓN EJECUTIVA TIENE CONNOTADA IMPORTANCIA EN NUESTRO SISTEMA PRESIDENCIAL, PORQUE ES LA QUE CONFIGURA EL IUS IMPERII O PODER DE MANDO DEL ESTADO.

"PARA ANDRÉS SERRA ROJAS TODA LA VIDA POLÍTICA DE MÉXICO GIRA ALREDEDOR DEL PRESIDENTE POR LAS SIGUIENTES CAUSAS: A) LA INEFICACIA DEL PODER JUDICIAL PARA Oponerse a las violacio

NES DE LA LEY REALIZADAS POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, B) CONCENTRACIÓN DE TODAS LAS CUESTIONES QUE DESEE CONOCER, C) - EL EJERCICIO DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES MUY AMPLIAS E - IMPORTANTES Y D) EL EJERCICIO DE ACTOS MÁS ALLÁ DE LA CONSTITUCIÓN Y QUE INCIDEN EN TODA LA VIDA DEL ESTADO". (17)

INDEPENDIEMENTE DE LAS CONSIDERACIONES ANTERIORES, EL HECHO QUE EL EJECUTIVO SEA EL JEFE DEL PARTIDO PREDOMINANTE Y QUE EL PODER LEGISLATIVO ESTÉ INTEGRADO POR MAYORÍA DE LEGISLADORES PRIÍSTAS, DENOTA LA INJERENCIA FUNDAMENTAL DEL EJECUTIVO EN LA ELABORACIÓN DE LEYES QUE EXPIDE EL CONGRESO DE LA UNIÓN, MÁXIME QUE POR FACULTAD CONSTITUCIONAL LE COMPETE AL - EJECUTIVO LA INICIATIVA DE LEY.

NO OBSTANTE, CONSTITUCIONALMENTE LOS PODERES EN QUE SE - DIVIDE EL ESTADO DEBEN SER IGUALES, "EL FORTALECIMIENTO DEL - EJECUTIVO SUSCITA EL PROBLEMA DE LA SUPREMACÍA POLÍTICA Y NO CONSTITUCIONAL DEL EJECUTIVO. UN EJECUTIVO FUERTE NO ES EN - SÍ ANTIDEMOCRÁTICO, SIEMPRE Y CUANDO ESTÉ CONTROLADO, ESTÉ SU BORDINADO AL SUFRAGIO UNIVERSAL, Y SUS ACTOS ESTÉN ENMARCADOS DENTRO DE LA LEY FUNDAMENTAL". (18)

LA ACTUACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN TODO MOMENTO SE DEBE ENCUADRAR EN EL MARCO LEGAL DE LA CONSTITUCIÓN, POR ESTE MOTIVO AL ASUMIR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DEBE PROTESTAR GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN; ESTE HECHO CONFIGURA LA DIFERENCIA ENTRE LAS DICTADURAS Y LOS RÉGIMENES DE DERECHO, AUNQUE A VECES LOS COLABORADORES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA JUSTIFICAN LA ACTUACIÓN DEL -- EJECUTIVO, PESE A QUE SE EXCEDE EN SUS FUNCIONES.

---

(17) CITADO POR CARPIZO, JORGE, EL PRESIDENCILISMO MEXICANO, ED. SIGLO XXI, MÉXICO 1988, OCTAVA EDICIÓN. PÁG. 25.

(18) CARPIZO, JORGE. OP. CIT. PÁG. 26.

AL PODER EJECUTIVO LE CORRESPONDE REALIZAR LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, POR SER EL TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. IGUAL QUE LAS OTRAS FUNCIONES DEL ESTADO, LA ADMINISTRATIVA PUEDE APRECIARSE DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL Y MATERIAL. CON EL CRITERIO FORMAL LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA SERÍA AQUELLA ACTIVIDAD QUE REALIZA EL ESTADO POR MEDIO DEL PODER EJECUTIVO.

EL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL, EN SU FRACCIÓN I, ESTABLECE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, COMO LAS DE "PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN, PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA".

DEL ARTÍCULO ANTERIOR, SE DESPRENDE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DEL ESTADO, POR MEDIO DEL PODER EJECUTIVO Y SE DICE QUE LA "FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DESDE EL PUNTO DE VISTA DE SU NATURALEZA INTRÍNSECA; ES LA QUE EL ESTADO REALIZA BAJO UN ORDEN JURÍDICO, Y QUE CONSISTE EN LA EJECUCIÓN DE ACTOS MATERIALES O DE ACTOS QUE DETERMINAN SITUACIONES JURÍDICAS PARA CASOS INDIVIDUALES", (19)

SI PARTIMOS DEL CRITERIO FORMAL PARA DIFERENCIAR LAS FUNCIONES DEL ESTADO, DIREMOS QUE EL ACTO EJECUTIVO FORMAL ES -- AQUEL QUE EMANA DE UN ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CON INDEPENDENCIA DE SU CONTENIDO O DATOS ESENCIALES.

EL CRITERIO FORMAL ES INSUFICIENTE PARA DETERMINAR LA NATURALEZA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS Y LA FUNCIÓN INTRÍNSECA DE ELLOS, PORQUE EN EL CASO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO, SERÍA UN ACTO FORMALMENTE ADMINISTRATIVO AUNQUE MATERIALMENTE LEGISLATIVO, ATENDIENDO A LA ESENCIA LEGIS-

---

(19) FRAGA, GABINO. OP. CIT. PÁG. 63.

LATIVA DEL REGLAMENTO, SITUACIÓN QUE SE ANALIZARÁ CON POSTERIORIDAD EN EL PRESENTE TRABAJO.

#### 2.4 COORDINACIÓN ENTRE PODERES, LOS LÍMITES DEL EJECUTIVO FRENTE AL LEGISLATIVO.

LA TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES DE MONTESQUIEU HA SIDO ATACADA PORQUE SE CONSIDERA QUE NO PUEDE EXPLICARSE LA SEPARACIÓN EN EL EJERCICIO DE LOS DIVERSOS ATRIBUTOS DE LA SOBERANÍA. "ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE ADOPTAR UNA ABSOLUTA DIVISIÓN DE PODERES, ENTRE OTRAS RAZONES, PORQUE LOS ESTADOS SON ORGANISMOS Y NO MECANISMOS, Y PORQUE ESTA CONCEPCIÓN ESTÁTICA, SE CONTRAPONA A LA DINÁMICA DE LA VIDA ESTATAL Y DEL DERECHO, SE HA TENIDO QUE ATEMPERAR ESTE PRINCIPIO, QUE DE DIVISIÓN HA PASADO SER SIMPLEMENTE DISTINCIÓN DE PODERES; Y QUE SIN PERDER SU FUNCIÓN DE LIMITARSE RECÍPROCAMENTE, ASEGURA LA EFICAZ MARCHA DEL ESTADO MEDIANTE LA COLABORACIÓN Y VIGILANCIA MUTUA QUE ENTRE ELLOS SE REALIZA". (20)

LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES DEL ESTADO DEBEN SER ARMÓNICAS COMO INTEGRANTES DE UN TODO QUE ES EL ESTADO, LA NECESARIA COLABORACIÓN ENTRE ELLOS NO DEBE IMPLICAR LA SUMISIÓN DE UN PODER ANTE OTRO.

"LA SEPARACIÓN O ESPECIALIZACIÓN ORGÁNICA DE LAS FUNCIONES TROPIEZA CON UN OBSTÁCULO POR EL HECHO DE QUE ENTRE LAS FUNCIONES PROPIAMENTE DICHAS DE LEGISLAR, ADMINISTRAR Y JUZGAR EN EL SENTIDO MATERIAL INDICADO POR MONTESQUIEU, EXISTEN CIERTOS PUNTOS DE CONTACTO, Y COMO SE HA EXPRESADO, ALGUNAS ZONAS LÍMITROFES O "ZONAS MIXTAS" QUE COMPRENDEN ATRIBUCIONES QUE POR NATURALEZA PARTICIPAN DOS PODERES FUNCIONALES, COMO EL CA-

---

(20) SAYEG HELÚ, JORGE. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO, ED. DE CULTURA Y CIENCIA POLÍTICA, A.C. III TOMO, - MÉXICO 1974, PRIMERA EDICIÓN. PÁG. 368.

SO DE LA INICIATIVA DE LEYES, PUESTO QUE ELLA EN CIERTO SENTIDO ES UN ACTO DE POTESTAD LEGISLATIVA". (21)

LA MISMA CONSTITUCIÓN ESTABLECE LAS EXCEPCIONES A LA SEPARACIÓN DE PODERES, AL EXIGIR QUE EN UN MISMO ACTO COLABOREN -- DOS PODERES PARA SU VALIDEZ Y EN OTROS CASOS SE OTORGAN FACULTADES NO PROPIAS FORMALMENTE AL PODER; SINO QUE MATERIALMENTE LE COMPETEN A DISTINTO PODER.

EN EL ARTÍCULO 73 CONSTITUCIONAL PODEMOS ENCONTRAR LAS FACULTADES DEL CONGRESO Y VEMOS QUE ENTRE ELLAS SE ENCUENTRAN FACULTADES QUE NO SON PROPIAS DEL PODER LEGISLATIVO, SINO QUE -- SON FACULTADES DE ORDEN ADMINISTRATIVO COMO EN EL CASO DE OTORGAR LICENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y PARA ACEPTAR SU -- RENUNCIA.

EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 74 CONSTITUCIONAL, OBSERVAMOS LA SUMISIÓN DE PODERES, PORQUE EL EJECUTIVO NOMBRABA A -- LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS PODÍA OTORGAR O NEGAR SU APROBACIÓN. ESTA DISPOSICIÓN FUE DEROGADA Y AHORA LA APROBACIÓN -- DE LOS MAGISTRADOS LE COMPETE A LA ASAMBLEA DE REPRESENTANTES DEL DISTRITO FEDERAL.

LA DIVISIÓN DE PODERES Y SU COORDINACIÓN, NO ES MERA CASUALIDAD, DON VENUSTIANO CARRANZA ASÍ LO PREVIÓ "LA DIVISIÓN -- DE LAS RAMAS DEL PODER POLÍTICO, LEEMOS TEXTUALMENTE EN EL MENSAJE CON EL QUE EL PROPIO CARRANZA ACOMPAÑARA SU PROYECTO DE CONSTITUCIÓN, OBEDECE... A LA IDEA FUNDAMENTAL DE PONER LÍMITES PRECISOS A LA ACCIÓN DE LOS REPRESENTANTES DE LA NACIÓN, A FÍN DE EVITAR QUE EJERZAN, EN PERJUICIO DE ELLA, EL PODER QUE SE LES CONFIERE; POR LO TANTO, NO SÓLO HAY LA NECESIDAD IMPRESCINDIBLE DE SEÑALAR A CADA DEPARTAMENTO UNA ESFERA BIEN DEFINI

---

(21) MORENO, DANIEL. Op. Cit. PÁG. 392.

DA, SINO QUE TAMBIÉN LA HAY DE RELACIONARLOS ENTRE SÍ, DE MANERA QUE EL UNO NO SE SOBREPONGA AL OTRO Y NO SE SUSCITEN ENTRE ELLOS CONFLICTOS O CHOQUES QUE PODRÍAN ENTORPECER LA MARCHA DE LOS NEGOCIOS PÚBLICOS Y AÚN LLEGAR HASTA ALTERAR EL ORDEN Y LA PAZ DE LA REPÚBLICA". (22)

DON VENUSTIANO CARRANZA, DE ESTA MANERA PREVEÍA LA COORDINACIÓN DE LOS PODERES, SIN QUE IMPLIQUE SUBORDINACIÓN O DEPENDENCIA ENTRE ELLOS.

POR LO QUE SE REFIERE A LOS LÍMITES DEL PODER EJECUTIVO, FRENTE AL PODER LEGISLATIVO, DIREMOS QUE A PESAR DE LA FORTALEZA DE AQUÉL, SU PODER DE NINGUNA MANERA ES ILIMITADO, NI PUEDE ESTAR POR ENCIMA DE LA LEY, DE TAL SUERTE QUE LA MISMA CONSTITUCIÓN ESTABLECE CONTROLES ENTRE EL PODER EJECUTIVO Y EL PODER LEGISLATIVO.

EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO SÓLO PODRÁ SER ACUSADO POR TRAICIÓN A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN. "SE HA OPINADO QUE ESTA SITUACIÓN EXCEPCIONAL DE QUE GOZA, SE DEBE A LA VOLUNTAD DE PROTEGERLO CONTRA UNA DECISIÓN HOSTIL DEL CONGRESO, EL QUE PODRÍA DESTITUIRLO DEL CARGO INCLUSO POR UNA FALTA LEVE SI NO EXISTIERA ESTA PROTECCIÓN". (23)

RESULTA DIFÍCIL QUE EN LA ACTUALIDAD EXISTA EN EL CONGRESO UNA ACTITUD HOSTIL HACIA EL PRESIDENTE DE LA MAYORÍA DE LOS LEGISLADORES, DEBIDO A QUE EL CONGRESO ESTÁ INTEGRADO POR UNA MAYORÍA PRIÍSTA CUYO JEFE NATO DEL PARTIDO LE CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. SIN EMBARGO, CON EL TRANSCURSO DEL TIEMPO, EL CONGRESO TIENE MAYOR PLURALIDAD DE LEGISLADORES, QUE NO ES DIFÍCIL IMAGINAR QUE EN UN FUTURO PRÓXIMO, SI -

(22) SAYEG HELÚ, JORGE. OP. CIT. PÁG. 369.

(23) CARPIZO, JORGE. OP. CIT. PÁG. 209.

SE REBASA LA MAYORÍA PRIÍSTA EN EL CONGRESO, LAS DECISIONES PRESIDENCIALES PUEDEN SER BOICOTEADAS POR EL PODER LEGISLATIVO. PERO POR AHORA, RESULTA DIFÍCIL QUE LA LEY DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SE APLIQUE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL CUAL GOZA DE FUERO DURANTE EL TIEMPO DE SU ENCARGO.

"LA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE EXIGIDA A TRAVÉS DE UN JUICIO IMPLICA FUNDAMENTALMENTE UN PROBLEMA POLÍTICO; UN ENFRENTAMIENTO TOTAL Y FRONTAL ENTRE LOS PODERES EJECUTIVO Y LEGISLATIVO, TENIENDO ESTE ÚLTIMO LA INTERPRETACIÓN DE LA EXTENSIÓN DE LAS CLAÚSULAS POR LAS CUALES SE LE EXIGE RESPONSABILIDAD AL PRESIDENTE; POR TANTO, EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE SE ENCUENTRA EN SI SE REÚNEN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS LOS VOTOS PARA ACUSARLO, Y SE REÚNEN EN EL SENADO LOS VOTOS PARA DESTITUIRLO". (24)

LA CONSTITUCIÓN, CONFIERE OTRAS FACULTADES AL PODER LEGISLATIVO RESPECTO AL EJECUTIVO COMO CONTROLES POLÍTICOS; SEÑALAREMOS LA FACULTAD DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE APROBAR EL PRESUPUESTO DE EGRESOS QUE LE PROPONE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL CUAL PUEDE DIFERIR Y SE PUEDEN CONDONAR LOS GASTOS.

EXISTEN CIERTOS ACTOS QUE DEBEN SER APROBADOS POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS O POR LA CÁMARA DE SENADORES Y QUE PONEN UN LÍMITE A LOS PODERES DEL EJECUTIVO. EN EL CASO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y EL NOMBRAMIENTO DE LOS MINISTROS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SE REQUIERE LA APROBACIÓN DEL SENADO.

POR LO QUE RESPECTA AL JUICIO DE AMPARO CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN, CONSTITUYE UN LÍMITE EFECTIVO QUE IMPONE EL PODER JUDICIAL FEDERAL A LOS EXCESOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, TRATANDO DE EVITAR LA VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

---

(24) CARPIZO, JORGE. OP. CIT. PÁG. 212

## CAPITULO III

FUNCIONES NORMATIVAS DEL PODER EJECUTIVO  
EN EL REGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO3.1 EL EJECUTIVO COMO TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

EL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN, SE DEPOSITA EN UN SÓLO INDIVIDUO, DENOMINADO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. SIN EMBARGO, LA FUNCIÓN EJECUTIVA TRAE APAREJADA LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. "EL PODER EJECUTIVO ES UNITARIO; SÓLO EN EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA RECAE EL PODER EJECUTIVO. SIN EMBARGO, PARA MANEJAR ASPECTOS TAN DISÍMBOLOS, NUMEROSOS E IMPORTANTES EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CUENTA CON UNA SERIE DE COLABORADORES, ÓRGANOS Y MECANISMOS". (1)

LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA EN EL ARTÍCULO -- 90, ESTABLECE QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SERÁ CENTRALIZADA Y PARAESTATAL CONFORME A LA LEY ORGÁNICA QUE EXPIDA EL CONGRESO, QUE DISTRIBUIRÁ LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN QUE ESTARÁN A CARGO DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEFINIRÁ LAS BASES GENERALES DE CREACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y LA INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL EN SU OPERACIÓN.

ESTE ARTÍCULO, ES EL QUE DÁ AL EJECUTIVO LA CALIDAD DE JEFE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CON LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES INHERENTES, YA QUE SE CONVIERTE EN RESPONSABLE DE SU GESTIÓN ANTE LA NACIÓN Y SUS COLABORADORES SON RESPONSABLES ANTE ÉL.

---

(1) CARPIZO, JORGE. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. ED. SIGLO XXI. MÉXICO 1988. OCTAVA EDICIÓN. PÁG. 69.

"EL PODER EJECUTIVO NO ESTÁ REDUCIDO A UNA FUNCIÓN MECÁNICA DE EJECUTOR SERVIL DE LA LEY, Y EN LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DEL ESTADO AQUÉL NO ESTÁ DESPROVISTO DE FACULTADES DE LIBRE APRECIACIÓN Y DE DECISIÓN PERSONAL. SIN EMBARGO, EN EL ESTADO SUJETO A RÉGIMEN DE DERECHO, TODAS LAS ATRIBUCIONES Y FACULTADES DEL EJECUTIVO, CUALQUIERA QUE SEA SU EXTENSIÓN, -- EMANAN DE LA LEY, Y EN ÚLTIMA INSTANCIA DE LA CONSTITUCIÓN".  
(2)

NO OBSTANTE, EN OCASIONES EL EJECUTIVO FEDERAL, DEBIDO - AL INMENSO CÚMULO DE FACULTADES QUE SE LE CONFIEREN Y LA DEPENDENCIA JERÁRQUICA DE LOS FUNCIONARIOS QUE PUEDE NOMBRAR, - TANTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA COMO DE LAS INSTITUCIONES PARAESTATALES, ASÍ COMO LA SUMISIÓN TRADICIONAL DE LOS PODERES LEGISLATIVOS Y JUDICIALES, HACEN QUE INCURRA - EN EXCESOS, EXCEDIÉNDOSE EN LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE LA LEY.

"SI AL PRESIDENTE SE LE CONFÍA LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA COMO SUPREMO ÓRGANO EJECUTIVO DEL ESTADO, AL MISMO TIEMPO SE ENCUENTRA INVESTIDO CON LA NECESARIA FACULTAD DE NOMBRAR A -- SUS INMEDIATOS COLABORADORES PARA LA ATENCIÓN Y DESPACHO DE -- LOS DIVERSOS RAMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; Y COMO ÉL ES PERSONALMENTE RESPONSABLE ANTE LA NACIÓN DE SU GESTIÓN GUBERNATIVA, PARALELAMENTE TALES COLABORADORES ASUMEN RESPONSABILIDAD DIRECTA ANTE EL PROPIO FUNCIONARIO". (3) PERO, TAMBIÉN EL -- PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PUEDE REMOVER A SUS COLABORADORES EN FORMA LIBRE Y DISCRECIONAL, SIN ASUMIR NINGUNA RESPONSABILIDAD ANTE EL CONGRESO.

- 
- (2) VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN. DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO II, TIPOGRAFÍA EDITORIAL ARGENTINA, BUENOS AIRES - 1950. PRIMERA EDICIÓN, PÁG. 216.  
(3) BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO 1989, SÉPTIMA EDICIÓN, PÁG. 737.

"LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DEBE ENTENDERSE DESDE EL PUNTO DE VISTA FORMAL COMO EL ORGANISMO PÚBLICO QUE HA RECIBIDO - DEL PODER POLÍTICO LA COMPETENCIA Y LOS MEDIOS NECESARIOS PARA LA SATISFACCIÓN DE LOS INTERESES GENERALES Y DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL ES LA ACTIVIDAD DE ESTE ORGANISMO CONSIDERADO - EN SUS PROBLEMAS DE GESTIÓN Y DE EXISTENCIA PROPIA TANTO EN -- SUS RELACIONES CON OTROS ORGANISMOS SEMEJANTES COMO CON LOS -- PARTICULARES PARA ASEGURAR LA EJECUCIÓN DE SU MISIÓN". (4)

POR LO TANTO, "EL PRESIDENTE ES EL JEFE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. A ELLA MANEJA CON EL AUXILIO DE SUS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO. DE MANERA DIRECTA O INDIRECTA, EL JEFE DEL EJECUTIVO CONTROLA TAMBIÉN LOS NOMBRAMIENTOS Y EL FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL AMPLIO SECTOR PÚBLICO DEPENDIENTE DEL GOBIERNO FEDERAL, LOS GRANDES LINEAMIENTOS DE CADA UNA DE LAS RAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CENTRALIZADA Y PARAESTATAL, Y AÚN LA DECISIÓN DE LOS ASUNTOS MÁS IMPORTANTES DE LA MARCHA COTIDIANA DE CADA UNO DE SUS SECTORES, SON DICTADOS Y ADOPTADOS POR EL PROPIO PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, YA QUE - ES ÉL EL RESPONSABLE DE LA RAMA EJECUTIVA DEL GOBIERNO DE LA - FEDERACIÓN". (5)

DE LO ANTERIOR, SE DESPRENDE LA FORTALEZA DEL PODER EJECUTIVO, QUE COMO TITULAR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, - NO PARECE EXISTIR LÍMITE EN CUANTO A SUS FACULTADES Y DECISIONES QUE ADOpte EN TORNO A ELLA.

### 3.2 LA FACULTAD DEL EJECUTIVO DE PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

EL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL EN SU FRACCIÓN I, ESTABLECE

- (4) FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRÚA, S. A. MÉXICO 1988. VIGÉSIMA SÉPTIMA EDICIÓN. PÁG. 119.  
 (5) DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. ED. CEN DEL PRI. MÉXICO 1981. COPIA FACSIMILAR DE LA SEGUNDA EDICIÓN DE PORRÚA, S. A. PÁG. 174.

LA FACULTAD Y OBLIGACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN, PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA.

TRADICIONALMENTE SE HA CONFUNDIDO EN EL PROCESO LEGISLATIVO LOS TÉRMINOS DE PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN. TRINIDAD GARCÍA, EN SU OBRA INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO EXPONE: -- "LA PROMULGACIÓN ES, EN TÉRMINOS COMUNES, LA PUBLICACIÓN FORMAL DE LA LEY", (6) AL PARECER EN LA ANTERIOR DEFINICIÓN NO SE VISLUMBRA DIFERENCIA ALGUNA ENTRE LOS DOS CONCEPTOS Y MÁS AÚN, EN LA PRÁCTICA, EL MOMENTO DE LA PROMULGACIÓN DE MANDAR SE HAGA CUMPLIR LA LEY, ES EL MOMENTO DE LA PUBLICACIÓN CUANDO SE DÁ A CONOCER.

ETIMOLÓGICAMENTE PROMULGAR VIENE DEL LATÍN PRO VULGARE, - QUE SIGNIFICA LLEVAR AL VULGO EL CONOCIMIENTO DE LA LEY. TAMPOCO SE APRECIA DIFERENCIA DE ACUERDO A SU ORIGEN ETIMOLÓGICO, YA QUE AL LLEVARSE AL VULGO EL CONOCIMIENTO DE LA LEY, IMPLICA SU PUBLICACIÓN.

SIN EMBARGO, "LA PROMULGACIÓN DE LA LEY ENCIERRA DOS ACTOS DISTINTOS: POR EL PRIMERO, EL EJECUTIVO INTERPONE SU AUTORIDAD PARA QUE LA LEY DEBIDAMENTE APROBADA SE TENGA POR DISPOSICIÓN OBLIGATORIA; POR EL SEGUNDO, LA DÁ A CONOCER A QUIENES DEBAN CUMPLIRLA. EL PRIMER ACTO IMPLICA NATURALMENTE, QUE LA LEY HA SIDO APROBADA POR EL EJECUTIVO O QUE, OBJETADA POR EL, HA SIDO RATIFICADA POR LAS CÁMARAS. (7)

PARA DUGUIT, "PROMULGACIÓN ES EL ACTO POR EL CUAL EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA AFIRMA, QUE LA LEY HA SIDO REGLAMENTARIAMENTE VOTADA POR LAS CÁMARAS, Y ORDENA QUE SEA APLICADA POR

---

(6) CITADO POR GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1984. TRIGÉSIMA SEXTA EDICIÓN. PÁGS. 61-62.

(7) GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. OP. CIT. PÁG. 61.

POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES, IMPONIÉNDOSE A TODOS SU OBSERVANCIA", (8)

EL ACTO LEGISLATIVO AL EMANAR DEL CONGRESO ES ENTONCES DE FINITIVO Y PERFECTO, MÁS CON LA PROMULGACIÓN QUE CORRESPONDE - AL PRESIDENTE, EL ACTO LEGISLATIVO O LA LEY SE CONVIERTE EN -- OBLIGATORIA A TRAVÉS DE SU PUBLICACIÓN, YA QUE CON LA PROMULGA CIÓN EL PRESIDENTE HA RECONOCIDO FORMALMENTE LA EXISTENCIA DE LA LEY. SIN EMBARGO, DEBEMOS TENER PRESENTE QUE LA FACULTAD - DE PROMULGAR LA LEY, ADEMÁS DE SER FACULTAD DEL PRESIDENTE ES UNA OBLIGACIÓN QUE DEBE CUMPLIR INDEFECTIBLEMENTE.

PARA TENA RAMÍREZ, "POR LA PROMULGACIÓN EL EJECUTIVO AU-- TENTIFICA LA EXISTENCIA Y REGULARIDAD DE LA LEY, ORDENA SU PU BLICACIÓN Y MANDA A SUS AGENTES QUE LA HAGAN CUMPLIR; EN ESA - VIRTUD, LA LEY SE HACE EJECUTABLE, ADQUIERE VALOR IMPERATIVO, CARÁCTER QUE NO TENÍA ANTES DE PASAR DE LA JURISDICCIÓN DEL -- CONGRESO A LA ZONA DEL EJECUTIVO. NO OBSTANTE, LA LEY PROMUL GADA NO ES OBLIGATORIA TODAVÍA PARA LA GENERALIDAD, MIENTRAS - ÉSTA NO QUEDA NOTIFICADA DE SU EXISTENCIA; EN EFECTO, SERÍA IN JUSTO IMPONER LA OBLIGACIÓN DE CUMPLIR UNA DISPOSICIÓN A QUIE-- NES NO LA CONOCEN NI ESTÁN EN CONDICIONES DE CONOCERLA. LA PU BLICACIÓN ES, PUES, EL ACTO DEL PODER EJECUTIVO POR EL CUAL LA LEY VOTADA Y PROMULGADA SE LLEVA AL CONOCIMIENTO DE LOS HABI-- TANTES, MEDIANTE UN ACTO QUE PERMITE A CUALQUIERA EL CONOCI MIENTO DE LA LEY Y QUE ESTABLECE PARA LO FUTURO LA PRESUNCIÓN DE QUE LA LEY ES CONOCIDA POR TODOS", (9)

LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, MENCIONA SÓLO LA FACULTAD DE PROMULGAR LA LEY, PERO SE CONSIDERA QUE IMPLÍCITA-

- 
- (8) DUGUIT, LEÓN. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. EDITADO Y TRADUCIDO POR FRANCISCO BELTRÁN. MADRID 1921. TRADUC-- CIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN FRANCESA DE 1918. PÁG. 141.  
 (9) TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. - EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO 1987. VIGÉSIMA SEGUNDA -- EDICIÓN. PÁGS. 461-462.

MENTE EN LA PROMULGACIÓN, VA CONFERIDA AL PRESIDENTE LA FACULTAD DE PUBLICAR LA LEY, QUE REALIZA A TRAVÉS DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN. CONSEQUENTEMENTE LA PUBLICACIÓN ES EL ACTO POR EL CUAL SE PONE LA LEY EN CONOCIMIENTO DEL PÚBLICO PARA SU OBSERVANCIA.

POR LO QUE RESPECTA A LA EJECUCIÓN DE LA LEY, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, COMO FACULTAD Y OBLIGACIÓN; YA QUE DEBE REALIZAR LOS ACTOS MATERIALES CONDUCENTES A SU EJECUCIÓN.

PARA TENA RAMÍREZ, LA EJECUCIÓN DE LA LEY, CONSISTE EN LA REALIZACIÓN DE LOS ACTOS NECESARIOS PARA HACER EFECTIVA, EN CASOS CONCRETOS, LA LEY DEL CONGRESO. (10)

### 3.3. PREVALENCIA DEL EJECUTIVO EN LA FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE INICIATIVA DE LEY.

EL ARTÍCULO 71 FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA, CONFIERE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EL DERECHO DE -- INICIAR LEYES O DECRETOS. EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO ESTE DERECHO DE QUE GOZA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, TIENDE A FORTALECER AÚN MÁS AL PODER EJECUTIVO, YA QUE EL PRESIDENTE ES EL JEFE MÁXIMO DEL PARTIDO QUE LO POSTULÓ Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN EN SU MAYORÍA ESTÁ INTEGRADO POR ELEMENTOS DEL MISMO PARTIDO, POR LO QUE LA VOLUNTAD DEL EJECUTIVO, NO ENCUENTRA OBSTÁCULOS EN LAS CÁMARAS Y MUY POR EL CONTRARIO, PARECIERA QUE LA DIVISIÓN DE PODERES SE PONE EN ENTREDICHO POR LA SUMISIÓN DEL PODER LEGISLATIVO AL PODER EJECUTIVO.

"EL HECHO DE QUE EN PRIMER TÉRMINO SEA EL EJECUTIVO CONFORME AL ARTÍCULO 71 CONSTITUCIONAL EL QUE TENGA FACULTAD DE --

---

(10) TENA RAMÍREZ, FELIPE. OP. CIT. PÁG. 464.

INICIAR LEYES O DECRETOS A LA REALIDAD NACIONAL DE QUE CASI LA TOTALIDAD DE ELLAS PROVENGAN DEL EJECUTIVO, NOS MANIFIESTA NO UN PRESIDENCIALISMO TAN SÓLO, SINO UN MONOPOLIO A FAVOR DEL -- PRESIDENTE DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA". (11)

SIN EMBARGO, SE HA CONSIDERADO QUE LA FACULTAD DE INICIAR LEYES POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO, NO EXCLUYE AL PODER LEGISLATIVO, EL CUAL PUEDE DISCUTIR Y DELIBERAR AUTÉNTICAMENTE TODO PROYECTO DE LEY QUE SEA ENVIADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y QUE ÉSTO CONSTITUYE UN TEMPERAMENTO AL PRINCIPIO DE LA VISIÓN DE PODERES.

EL PRESIDENTE, HA EJERCIDO AMPLIAMENTE EL DERECHO DE INICIATIVA QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN "PUEDE AFIRMARSE, SIN EXAGERACIÓN, QUE APROXIMADAMENTE EL 90 POR CIENTO DE LA LEGISLACIÓN FEDERAL ACTUAL ES OBRA DE LA INICIATIVA PRESIDENCIAL, -- ELLO NO SÓLO OBEDECE A LA FUERZA CONSTITUCIONAL Y POLÍTICA DEL PODER EJECUTIVO EN NUESTRO PAÍS, SINO A LA TENDENCIA UNIVERSAL QUE ESTÁ DETERMINADA POR LA CRECIENTE PROLIFERACIÓN Y LA COMPLEJIDAD DE LA LEGISLACIÓN CONTEMPORÁNEA, SOBRE TODO EN ASPECTOS -- ECONÓMICOS, QUE SURGEN DE UNA MAYOR INTERVENCIÓN DEL PODER PÚBLICO EN LA VIDA SOCIAL DE LAS COMUNIDADES. LOS ADMINISTRADORES Y LOS TÉCNICOS AL SERVICIO DEL PODER EJECUTIVO EN TODOS -- LOS PAÍSES, POR SU COTIDIANO CONTACTO CON LAS MATERIAS SOBRE -- LAS CUALES SE LEGISLA, ESTÁN POR LO GENERAL MÁS CAPACITADOS -- QUE LOS MIEMBROS DEL PODER LEGISLATIVO PARA SUGERIR LA FORMA CONCRETA DE LAS INICIATIVAS CORRESPONDIENTES O PARA DAR FORMA A LAS DECISIONES POLÍTICAS DEL MISMO PODER EJECUTIVO". (12)

NO DISCUTIMOS EL HECHO DE QUE SEA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EL MÁS ENTERADO DE LAS NECESIDADES IMPERANTES EN LA POBLACIÓN, PERO MUCHAS VECES EL APOYO TÉCNICO CON QUE CUENTA ES

---

(11) MARTÍNEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1983. PRIMERA EDICIÓN. PÁG. 179.

(12) DE LA MADRID, HURTADO. OP. CIT. PÁG. 243-244.

DEFICIENTE Y TAMBIÉN LAS CÁMARAS CUENTAN CON COMISIONES DE ASESORES PARA LEGISLAR EN DETERMINADA RAMA, POR LO QUE SE ESGRIME QUE NO ES VALEDERA LA AFIRMACIÓN, NI JUSTIFICABLE EL HECHO DE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CUENTE CON APOYO TÉCNICO PARA EL DERECHO DE INICIATIVA DE LA CUAL GOZA.

EXISTE OTRO INCONVENIENTE Y CONSISTE EN QUE SE LEGISLA DE ACUERDO A LAS NECESIDADES POLÍTICAS DEL SEXENIO EN TURNO Y POR REGLA GENERAL NO EXISTE CONTINUIDAD CON EL SUCESOR, POR LO QUE ÉSTE HACE CASO OMISO DE LOS FINES POLÍTICOS ANTERIORES Y NUEVAMENTE SE TRATA DE ADECUAR LAS LEYES A LOS OBJETIVOS DEL SEXENIO Y NO A LOS OBJETIVOS QUE EXIGE LA CAMBIANTE REALIDAD.

DEBE PREcisARSE SIN EMBARGO, QUE LA PREVALENCIA DEL EJECUTIVO AL INICIAR LA GRAN MAYORÍA DE PROYECTOS LEGISLATIVOS NO ES -- UNA SITUACIÓN PRIVATIVA DE MÉXICO. "EN GRAN BRETAÑA, EN EL PERIÓDO 1959-1963, EL 90 POR CIENTO DE LAS LEYES FUERON INICIATIVA DE LOS MINISTROS, Y EN FRANCIA, EN EL PERIÓDO 1962-1967, EL 80 -- POR CIENTO DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS FUERON DEL GOBIERNO". (13)

SIN EMBARGO, COMO NO ES ACTIVIDAD PROPIA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EL EXPEDIR LEYES, SINO QUE ES UNA ACTIVIDAD PROPIA DEL PODER LEGISLATIVO, PODEMOS DECIR EN CONSECUENCIA QUE LAS INICIATIVAS DE LEY DE ACUERDO AL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL, NO NECESITA REFRENDO PARA SER ENVIADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN.

#### 3.4 EL REGLAMENTO Y LOS ACUERDOS COMO ACTOS NORMATIVOS EMITIDOS POR EL EJECUTIVO. ANÁLISIS DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA.

"EL REGLAMENTO ES UNA NORMA O CONJUNTO DE NORMAS JURÍDICAS DE CARÁCTER ABSTRACTO E IMPERSONAL QUE EXPIDE EL PODER EJECUTIVO

---

(13) CARPIZO, JORGE. Op. CIT. PÁG. 84.

EN USO DE UNA FACULTAD PROPIA Y QUE TIENE POR OBJETO FACILITAR LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL PODER LEGISLATIVO". (14)

EL REGLAMENTO, ES UN ACTO PROPIAMENTE LEGISLATIVO, QUE REALIZA EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, EN USO DE LAS FACULTADES QUE LE CONFIERE LA PROPIA CONSTITUCIÓN Y SE CARACTERIZA -- PORQUE CREA UNA SITUACIÓN JURÍDICA GENERAL, ABSTRACTA E IMPERSONAL; CONTIENE UNA REGLA DE DERECHO, UNA NORMA JURÍDICA,

EL REGLAMENTO SE EXPIDE EN EJERCICIO DE UNA FACULTAD LEGAL Y POR LO TANTO, AL CREAR UNA SITUACIÓN JURÍDICA GENERAL E IMPERSONAL, PODEMOS DECIR QUE NOS ENCONTRAMOS ANTE UNA LEY, ANTE UN ACTO LEGISLATIVO. NO DEBE IMPORTAR EL ÓRGANO QUE EMITA EL ACTO, EN ESTE CASO EMANADO DEL PODER LEGISLATIVO, NI TAMPOCO EL PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA REALIZARLO.

LA FUNCIÓN PRÁCTICA DE LOS REGLAMENTOS EXPEDIDOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL, ES DETALLAR LAS LEYES PARA FACILITAR SU MEJOR EJECUCIÓN TENIENDO EN CUENTA QUE EL EJECUTIVO SE ENCUENTRA EN MAYOR POSIBILIDAD DE ESTAR EN CONTACTO CON EL MEDIO EN EL CUAL VA A SER APLICADA LA LEY.

CABE MENCIONAR, QUE LOS REGLAMENTOS AL DETALLAR LAS LEYES PARA EJECUTARLAS, NO PUEDEN MODIFICARLAS NI ALTERARLAS EN LA ESENCIA O CONTENIDO SUBSTANCIAL QUE LES HA OTORGADO EL CONGRESO DE LA UNIÓN; Y TAMBIÉN LOS REGLAMENTOS PUEDEN DETALLAR EXCLUSIVAMENTE LEYES SECUNDARIAS, PERO NUNCA PUEDEN VERSAR SOBRE LA CONSTITUCIÓN.

AUNQUE PROPIAMENTE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA NO CONTIENE UN ARTÍCULO EXPRESO QUE CONCEDA LA FACULTAD REGLAMENTARIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LA DOCTRINA CONSIDERA

---

(14) FRAGA, GABINO. OP. CIT. PÁG. 104.

RA QUE DICHA FACULTAD SE ENCUENTRA EN EL ARTICULO 89 FRACCIÓN I EN SU ÚLTIMO PÁRRAFO QUE DICE "PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA".

NO OBSTANTE, LOS REGLAMENTOS MUCHAS VECES SON CONTRARIOS A LAS LEYES QUE DETALLAN PARA EJECUTARLAS Y LA FUNCIÓN DEL REGLAMENTO REVISTE CONNOTADA Y RECONOCIDA IMPORTANCIA PORQUE -- "CUANTITATIVAMENTE LA PRODUCCIÓN REGLAMENTARIA ES SUPERIOR A LA PROPIAMENTE LEGISLATIVA (FORMAL-MATERIAL), POR OTRA PARTE, LA POTESTAD REGLAMENTARIA SE VUELVE MÁS EFECTIVA QUE LA PROPIA LEY, EN CUANTO A REGULACIÓN NORMATIVA DIRECTA. ROMANONES DE-- CÍA: HAGAN OTROS LAS LEYES, CON TAL DE QUE A MÍ ME DEJEN LOS -- REGLAMENTOS, CON LO QUE EXPRESABA LA MAYOR VINCULACIÓN QUE ÉSTOS TIENEN EN LA VIDA SOCIAL Y ECONÓMICA DE UN ESTADO". (14)

EL EJERCICIO DE LA FACULTAD REGLAMENTARIA ES DISCRECIONAL DEL PODER EJECUTIVO, ES DECIR, DICHO EJERCICIO ES ESPONTÁNEO Y TIENE LUGAR CUANDO EL PRESIDENTE CREÉ OPORTUNO REALIZARLO, DE HECHO, LA PALABRA PROVEYENDO SIGNIFICA PONER LOS MEDIOS NECESARIOS PARA UN FIN Y EN ESTE CASO EL EJECUTIVO A TRAVÉS DEL REGLAMENTO DETALLA LA LEY PARA EJECUTARLA.

LOS ELEMENTOS DEL REGLAMENTO SON:

- A) ES UN ACTO UNILATERAL, YA QUE NACE DEL PODER EJECUTIVO Y NO REQUIERE CONFORMIDAD DE AQUÉLLOS A QUIENES PRODUCE EFECTOS;
- B) EMANA DE UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO, COMO ES EL PODER EJECUTIVO;
- C) Y CREA NORMAS JURÍDICAS GENERALES. (15)

---

(14) OLIVERA TORO, JORGE, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, - ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1988, QUINTA EDICIÓN, PÁG. 131.  
 (15) ÍDEM, PÁGS. 131-132.

DEBEMOS PRECISAR QUE EXISTE DIFERENCIA ENTRE LEY Y EL REGLAMENTO, A PESAR DE LA IDENTIDAD MATERIAL, DICHA DISTINCIÓN - SE ENCUENTRA EN SU ESENCIA FORMAL Y ORGÁNICA.

LA DIFERENCIA ESTRIBA EN LA CUALIDAD DE SUS AUTORES; EN - LA DISTINTA FUERZA JURÍDICA Y LA RESERVA DE LA LEY, ES DECIR QUE ÉSTA NO PUEDE SER MODIFICADA NI ALTERADA POR UN REGLAMENTO QUE ÚNICAMENTE LA DETALLA PARA EJECUTARLA.

"POR LO QUE RESPECTA A LA FUERZA JURÍDICA DE LA LEY Y EL REGLAMENTO, SE HA DICHO QUE LA LEY ES LA EXPRESIÓN DE LA SOBERANÍA DEL PUEBLO Y ES INCONDICIONAL, POR NO ESTAR LIGADA A NORMA ALGUNA QUE NO SEA LA CONSTITUCIÓN. EN CAMBIO, EL REGLAMENTO ESTÁ SUBORDINADO A LA LEY, NO TIENE ESA FUERZA JURÍDICA INICIAL E INCONDICIONAL, SINO A LA INVERSA, LIMITADO POR LA NORMA PRODUCIDA POR LA VÍA LEGISLATIVA, POR LO TANTO, ESTÁ CONDICIONADO A LA LEY Y SU INICIATIVA DEPENDE DE ELLA, SU FINALIDAD ES DESARROLLAR ÉSTA". (16)

LA POTESTAD REGLAMENTARIA CONFERIDA AL EJECUTIVO FEDERAL, CONSTITUYE, COMO SE HA OBSERVADO, UNA VERDADERA FACULTAD NORMA TIVA QUE OTORGA LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, PARA DESARROLLAR Y COMPLEMENTAR POR PARTE DEL EJECUTIVO, LAS NORMAS CONTENIDAS EN LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

POR LO QUE RESPECTA A LOS ACUERDOS, DIREMOS QUE PROVIENE DEL LATÍN ADCORDEM, QUE SIGNIFICA UNIDAD EN LAS VOLUNTADES, -- CONCIERTO O CONFORMIDAD EN ELLAS.

"EN DERECHO ADMINISTRATIVO, ACUERDO ES LA DECISIÓN DE UN ÓRGANO SUPERIOR EN ASUNTOS DE SU COMPETENCIA, QUE SE HACE SABER AL INFERIOR GENERALMENTE POR ESCRITO". (17)

---

(16) OLIVERA TORO, JORGE, OP. CIT, PÁG. 133.

(17) ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1984. SEXTA EDICIÓN. - PÁG. 539.

"TAMBIÉN SIGNIFICA LA REUNIÓN DE FUNCIONARIOS DE DIVERSAS JERARQUÍAS PARA TRATAR ASUNTOS DE SU COMPETENCIA Y QUE EL SUPERIOR RESUELVAN LAS MEDIDAS QUE SE DEBEN TOMAR EN CASOS CONCRETOS, EN ESTE SUPUESTO EL ACUERDO SE CELEBRA PERIÓDICAMENTE". - (18)

LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS NO ESTÁN CONTEMPLADOS EN LA CONSTITUCIÓN, PERO LAS RESOLUCIONES QUE SE TOMAN EN DICHS ACUERDOS CONSTITUYEN VERDADEROS ACTOS NORMATIVOS DEL EJECUTIVO QUE OBLIGAN AL SECRETARIO DE ESTADO QUE SE TRATE A CUMPLIRLOS EN FORMA INEXORABLE. PERO ADEMÁS, LOS ACUERDOS ADMINISTRATIVOS POR DISPOSICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEBEN IR REFRENDADOS.

### 3.5 FACULTADES DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS Y DETERMINACIÓN DE ARANCELES EN COMERCIO EXTERIOR.

EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL FACULTA AL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE ACUERDO CON LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y CON APROBACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, Y, EN LOS RECESOS DE ÉSTE, DE LA COMISIÓN PERMANENTE, PARA SUSPENDER LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, EN CASOS DE INVASIÓN, PERTURBACIÓN GRAVE DE LA PAZ PÚBLICA, O DE CUALQUIER OTRO QUE PONGA A LA SOCIEDAD EN GRAVE PELIGRO O CONFLICTO.

CON ANTELACIÓN A LA REFORMA DEL 14 DE ABRIL DE 1981, SE HABLABA DEL CONSEJO DE MINISTROS, EQUIPARANDO A LOS SECRETARIOS DE ESTADO CON LOS MINISTROS DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, DONDE ÉSTOS GOZAN DE AUTONOMÍA RESPECTO A LAS DECISIONES QUE ADOPTEN. DESPUÉS DE LA REFORMA ALUDIDA, ATINADAMENTE CAMBIAN EL TÉRMINO POR EL DE "TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO".

"LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS SIGNIFICA QUE SE DEROGAN RELATIVAMENTE LAS LIMITACIONES QUE EN FAVOR DE DETERMINADOS DERECHOS DE LOS INDIVIDUOS, IMPONE LA CONSTITUCIÓN AL PODER PÚBLICO; ÁBRASE ASÍ LA PUERTA, QUE EN ÉPOCAS NORMALES NO PUEDE FRANQUEAR LA AUTORIDAD SIN COMETER VIOLACIÓN". (19)

DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL, DEBE EXISTIR APROBACIÓN DEL CONGRESO PARA SUSPENDER LAS GARANTÍAS Y TAMBIÉN, EL CONGRESO PODRÁ CONCEDER LAS AUTORIZACIONES QUE ESTIME NECESARIAS PARA QUE EL EJECUTIVO HAGA FRENTE A LA SITUACIÓN. EL CONGRESO OTORGA CON LAS AUTORIZACIONES, FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR DURANTE LA EMERGENCIA, CON OBJETO DE HACER FRENTE RÁPIDA Y FÁCILMENTE A LA SITUACIÓN.

NO SE DEBEN SUSPENDER TODAS LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES, -- SINO SOLAMENTE AQUELLAS QUE CONSTITUYAN OBSTÁCULO PARA HACER FRENTE A LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA. TAMBIÉN SE DESPRENDE DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL QUE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS PUEDE SER EN TODO EL PAÍS O EN UN LUGAR DETERMINADO.

OTROS ELEMENTOS QUE ENCONTRAMOS EN EL ARTÍCULO EN COMENTO, ES QUE LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS DEBE SER POR UN TIEMPO LIMITADO, A EFECTO DE NO PERMANECER POR TIEMPO INDEFINIDO A UNA SITUACIÓN DE ILEGALIDAD. LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS, EN RESÚMEN, -- CONSTITUYE UNA COLABORACIÓN DE PODERES, QUE SE CONTEMPLA EN LA CONSTITUCIÓN, EN CASOS PRECISOS QUE DETERMINA EL ARTÍCULO 29 -- CONSTITUCIONAL Y QUE SÓLO ES APLICABLE EN CASOS DE EMERGENCIA.

EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 131 CONSTITUCIONAL, FACULTA AL EJECUTIVO A TRAVÉS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, A LEGISLAR EN MATERIA DE ARANCELES RESPECTO AL COMERCIO EXTERIOR. ESTA FACULTAD QUE NO SE OTORGA DE MANERA DIRECTA AL EJECUTIVO, CONSTI-

---

(19) TENA RAMÍREZ, FELIPE. OP. CIT. PÁG. 220.

TUVE OTRA FACULTAD EXTRAORDINARIA PARA LEGISLAR AL EJECUTIVO FEDERAL.

EN VIRTUD DE ESTE ARTÍCULO, EL EJECUTIVO FEDERAL, EN FORMA DISCRECIONAL, PUEDE AUMENTAR, DISMINUIR O SUPRIMIR LAS CUOTAS DE LAS TARIFAS DE EXPORTACIÓN E IMPORTACIÓN, EXPEDIDAS POR EL PROPIO CONGRESO Y PARA CREAR OTRAS; ASÍ COMO PARA RESTRINGIR Y PROHIBIR LAS IMPORTACIONES.

EN BASE A ESTE ARTÍCULO EL EJECUTIVO FEDERAL PUEDE EJERCER UNA ACTIVIDAD LEGISLADORA SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR, DETERMINANDO LAS DIRECTRICES A SEGUIR EN ESTE RUBRO Y PUDIENDO DETERMINAR DISCRECIONALMENTE LA POLÍTICA ECONÓMICA A SEGUIR EN MATERIA DE ARANCELES, A EFECTO DE QUE LA PRODUCCIÓN NACIONAL NO SE ENCUENTRE EN DESVENTAJA ANTE LAS IMPORTACIONES DE PRODUCTOS EXTRANJEROS Y FOMENTANDO LAS EXPORTACIONES NACIONALES OTORGANDO INCLUSIVE PRIVILEGIOS FISCALES PARA EXPORTAR.

EL EJECUTIVO, DEBE INFORMAR ANUALMENTE AL CONGRESO SOBRE EL USO QUE HUBIESE HECHO DE ESTA FACULTAD, CONVIRTIÉNDOSE EL CONGRESO EN SUPERVISOR DEL EJECUTIVO, PERO POR TRATARSE DE HECHOS CONSUMADOS, SI EL CONGRESO REPROBASE EL USO DE LA FACULTAD QUE HIZO EL EJECUTIVO, DICHA REPROBACIÓN NO TIENE TRASCendencia.

### 3.6 FACULTAD DEL EJECUTIVO DE NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DE ESTADO.

EL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL EN SU FRACCIÓN II, FACULTA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DE DESPACHO.

EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO OTORGA LAS MÁS AMPLIAS FACULTADES AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA DESIGNAR A LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y REMOVERLOS LIBREMENTE, EN CONTRAPOSICIÓN DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN QUE LOS MINISTROS DEBEN --

SER APROBADOS POR EL PARLAMENTO Y DEBEN RESPONDER ANTE ÉL DE SU ACTIVIDAD.

"EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE QUERÉTARO SE PROPUSO POR VEINTICINCO DIPUTADOS QUE LA DESIGNACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO SE HICIERA POR EL PRESIDENTE CON APROBACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS" (20) ESTA PROPUESTA SE REALIZÓ PARA PONER UN FRENO A LOS EXCESOS DE PODER O UN LÍMITE A LAS INNUMERABLES FACULTADES CONCEDIDAS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PERO SE RECHAZÓ POR SER CONTRARIA AL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA Y SER PROPIA DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

SIN EMBARGO, LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA QUE TIENEN UN RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA, EL NOMBRAMIENTO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO QUEDA SUJETO A LA APROBACIÓN DEL SENADO.

LA REMOCIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, EN EL SISTEMA -- CONSTITUCIONAL MEXICANO, TAMBIÉN ES COMPLETAMENTE LIBRE PARA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, YA QUE SI ÉL LOS PUEDE NOMBRAR LIBREMENTE, NO DEBE EXISTIR LIMITACIÓN PARA REMOVERLOS EN CASO DE QUE ACTUEN CON INTERESES CONTRARIOS AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, AL CUAL DEBEN SU PUESTO.

EL HECHO DE NOMBRAR O REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DE ESTADO CONFERIDO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, HACE QUE -- AQUÉLLOS ACATEN Y SE SUBORDINEN IRRESTRICAMENTE A LAS ÓRDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SO PENA DE SER SUSTITUIDOS DE SU PUESTO SIN NINGUNA RESPONSABILIDAD Y SIN NINGUNA OBLIGACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

### 3.7 OTRAS RESOLUCIONES Y ORDENES DEL EJECUTIVO QUE DEBEN SER REFRENDADAS.

"LA EXPRESIÓN NORMAL DEL REFRENDO, EN LA ESFERA DEL ORDEN

MIENTO JURÍDICO CONSTITUCIONAL, GIRA SIEMPRE Y EXCLUSIVAMENTE EN TORNO A LA IDEA CORRELATIVA DE LAS FACULTADES O FUNCIONES -- DEL JEFE DEL ESTADO, DE QUIEN EMANAN MULTITUD DE DECISIONES, CU YA VALIDEZ JURÍDICA SE HALLA, EN PRINCIPIO, SUPEDITADA AL REQUI SITO CONDICIONAL DEL REFRENDO", (21)

SIN EMBARGO, SERÍA ERRÓNEO CONSIDERAR QUE TODOS LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEBEN SER REFRENDADOS POR EL SE- CRETARIO DE ESTADO DEL RAMO CORRESPONDIENTE, YA QUE EXISTEN -- CIERTOS ACTOS PÚBLICOS ORALES DEL PRESIDENTE, QUE NO NECESITAN - REFRENDO A PESAR DE QUE EN ELLOS IMPLIQUE UNA ORDEN A DETERMINA DO SECRETARIO DE ESTADO.

POR CONSIGUIENTE, SE DEBE CONSIDERAR QUE NECESITAN REFREN- DO EXCLUSIVAMENTE LOS ACTOS REALIZADOS EN VIRTUD DEL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES LEGALES DEL PRESIDENTE OTORGADAS POR LA PRO PIA CONSTITUCIÓN.

PERO, SE DEBE TENER EN CUENTA EL REFRENDO ENTENDIDO COMO - FIRMA MINISTERIAL Y ENTONCES SERÁN REFRENDABLES LOS ACTOS DEL - PRESIDENTE REALIZADOS EN VIRTUD DE SUS ATRIBUCIONES LEGALES Y QUE REVISTAN LA FORMA ESCRITA.

"POR OTRA PARTE, LA FÓRMULA UTILIZADA POR EL CONSTITUYEN-- TE, DE ENUNCIAR CASUÍSTICAMENTE LOS CASOS EN QUE PROCEDE EL RE- FRENDO, Y NO HABER OPTADO POR UNA FÓRMULA GENERAL Y ABSTRACTA - EN LA QUE QUEDARAN COMPRENDIDOS TODOS LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, HACE SUPONER, FUNDADAMENTE, QUE TODO LO QUE NO SEA ORDEN, DECRETO, ACUERDO O REGLAMENTO DEL PRESIDENTE, NO ES REFRENDABLE". (22)

- 
- (21) CÁCERES CROSA, GONZALO. EL REFRENDO MINISTERIAL. TIPOGRA FÍA DE ARCHIVOS OLAZAGA 1, MADRID, ESPAÑA 1934. PRIMERA EDICIÓN. PÁG. 74.
- (22) ARTEAGA NAVA, ELISUR. DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1988. PRIMERA EDICIÓN. PÁG. 257.

## CAPITULO IV

## CARACTER DEL REFRENDO EN MEXICO

4.1 ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL. ORIGEN, EVOLUCIÓN Y TEXTO VIGENTE.

LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA EN SU ARTÍCULO -- 92, ESTABLECE LA FIGURA DEL REFRENDO Y DICE A LA LETRA "TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE - DEBERÁN ESTAR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, Y SIN ESE REQUISITO NO SERÍAN OBEDECIDAS".

EL CONSTITUYENTE, MEDIANTE ESTE PRECEPTO, RESPONSABILIZA POLÍTICAMENTE A LOS INMEDIATOS COLABORADORES DEL PODER EJECUTIVO, MEDIANTE LA FIRMA O REFRENDO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, YA QUE ÉSTOS MEDIANTE LA INSTITUCIÓN DEL REFRENDO CONVALIDAN O APRUEBAN LOS ACTOS DEL PRESIDENTE QUE EXPRESAMENTE DEBEN IR REFRENDADOS, SO PENA, DE NO SER OBEDECIDOS.

EL REFRENDO, ES UNA INSTITUCIÓN PROPIA DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, POR ESO SE DICE, QUE ENTRE LOS Matices PARLAMENTARIOS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL SE ENCUENTRA EL REFRENDO. INCLUSIVE, NUESTRA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ERRÓNEAMENTE EN EL ARTÍCULO 29 SEÑALABA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO COMO MINISTROS, SITUACIÓN QUE ES A TODAS LUCES EQUIVOCADA, PERO QUE EN LA ACTUALIDAD SE HA REFORMADO EL CITADO ARTÍCULO Y SE HA ADECUADO AL RÉGIMEN PRESIDENCIAL LLAMÁNDOLOS SECRETARIOS DE ESTADO.

EN CUANTO AL ORIGEN DEL REFRENDO EN MÉXICO, COMO YA SE HA SEÑALADO EN EL PRIMER CAPÍTULO DE ESTE TRABAJO, ENCONTRAMOS SU ANTECEDENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, QUE EN SU ARTÍCULO -- 225, ESTABLECÍA QUE TODAS LAS ÓRDENES DEL REY DEBERÁN SER FIR-

MADAS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA Y QUE NINGÚN TRIBUNAL NI PERSONA PÚBLICA DARÁ CUMPLIMIENTO A LA ORDEN QUE CAREZCA DE ESTE REQUISITO.

A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812, LAS CONSTITUCIONES POSTERIORES A ELLA HAN CONTEMPLADO LA FIGURA DEL REFRENDO Y CABE ENMARCAR SU ANTECEDENTE EN MÉXICO PARA COMPRENDER QUE ESTA FIGURA DEBE TRAER APAREJADA LA RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO QUE REFRENDE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, YA QUE ÉSTE ES IRRESPONSABLE DE SUS ACTOS Y LO QUE SE BUSCÓ EN PRINCIPIO ERA TRASLADAR LA RESPONSABILIDAD EN EL REFRENDATARIO.

A TRAVÉS DEL TIEMPO SE HA TERGIVERSADO EL CONCEPTO DEL REFRENDO, YA QUE LOS SECRETARIOS DE ESTADO SÓLO RESPONDEN DE SU ACTUACIÓN ANTE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA QUE ES LA PERSONA QUE LOS NOMBRA Y POR ENDE, SU LIBERTAD REFRENDATARIA ESTÁ TOTALMENTE COARTADA, PORQUE SI NO REFRENDAN LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ÉSTE LOS PUEDE REMOVER DE SU PUESTO SIN NINGUNA RESPONSABILIDAD.

EN CONSECUENCIA, PODEMOS DECIR, QUE TEÓRICAMENTE NO EXISTE IMPEDIMENTO ALGUNO PARA QUE UN SECRETARIO DE ESTADO NIEGUE REFRENDAR UN ACTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PERO, PRÁCTICAMENTE ES IMPOSIBLE QUE SE NIEGUE PORQUE ELLO CONSTITUIRÍA UN SUICIDIO POLÍTICO.

LAS CONSTITUCIONES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA, DE IGUAL MANERA Y ACORDES CON EL ARTÍCULO 92 DE NUESTRÁ CARTA MAGNA, CONTEMPLAN LA FIGURA DEL REFRENDO, CON EXCEPCIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO QUE POR UNA OMISIÓN DE SU CONGRESO LOCAL, CONTRAVIENE A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, YA QUE EN DICHA ENTIDAD LOS REGLAMENTOS Y ÓRDENES DEL GOBERNADOR DEL ESTADO NO NECESITAN REFRENDO PARA SU VALIDEZ.

PARA DARNOS UNA IDEA DE LA FORMA EN QUE SE CONTEMPLA EL REFRENDO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE NUESTRO PAÍS, TRANSCRIBIREMOS LOS ARTÍCULOS CORRELATIVOS DE LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE NUESTRO PAÍS.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES  
ARTICULO 49: TODOS LOS DESPACHOS DEL GOBERNADOR DEBERÁN SER FIRMADOS POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

OBSERVAMOS QUE EN EL ESTADO DE AGUASCALIENTES EL REFRENDO SE SEÑALA EN FORMA ENUNCIATIVA, YA QUE MANIFIESTA QUE TODOS LOS DESPACHOS DEL GOBERNADOR DEBEN SER FIRMADOS POR EL SECRETARIO DEL GOBIERNO DEL ESTADO. EL TÉRMINO DESPACHO, EN CONSECUENCIA SE DEBE ENTENDER COMO UNA COMUNICACIÓN ESCRITA, QUE PARA -- DARLA A CONOCER ES MENESTER QUE SEA REFRENDADA, -- SIN EMBARGO, EL ARTÍCULO EN COMENTO, NO ESTABLECE -- UNA SANCIÓN PARA EL CASO DE QUE LOS DESPACHOS NO SEAN FIRMADOS POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.  
ARTICULO 52: SON ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO DE GOBIERNO:

- 1.- AUTORIZAR CON SU FIRMA LAS LEYES Y DECRETOS QUE PROMULGUE EL EJECUTIVO, ASÍ COMO LAS DISPOSICIONES Y ACUERDOS QUE ÉSTE DICTE EN EL USO DE SUS FACULTADES.

EN BAJA CALIFORNIA, SE OBSERVA, QUE UN AUXILIAR DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, ES DECIR DEL GOBERNADOR, PUEDE OBSTACULIZAR LA LABOR DEL CONGRESO LOCAL, YA QUE LA MISMA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO ESTABLECE QUE EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEBE AUTORIZAR LAS LEYES Y DECRETOS QUE PROMULGUE EL EJECUTIVO. INCLUSIVE, ESTE ARTÍCULO ES CON--

TRARIO A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, -  
 QUE NUNCA HA CONTEMPLADO LA NECESIDAD DE REFRENDO -  
 DE LAS LEYES.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA  
 SUR.

ARTICULO 81: TODA LEY O DECRETO SERÁ REFRENDADA POR  
 EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y POR EL FUNCIONA  
 RIO DEL RAMO RELATIVO.

ENCONTRAMOS EN ESTE ARTÍCULO, EL MISMO TOPE AL PO--  
 DER LEGISLATIVO LOCAL, PERO DE IGUAL MANERA SE MANI  
 FIESTA LA NECESIDAD DEL REFRENDO POR PARTE DEL FUN  
 CIONARIO DEL RAMO RELATIVO, DEL ACTO QUE VAYA A SER  
 REFRENDADO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CAMPECHE.

ARTICULO 73: LOS ACUERDOS, ÓRDENES Y DISPOSICIONES -  
 QUE DICTE EL GOBERNADOR Y QUE SEAN DESPACHADOS POR -  
 LAS DIVERSAS SECRETARÍAS DEL PODER EJECUTIVO, IRÁN  
 FIRMADOS POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA QUE LOS --  
 DESPACHE Y POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO; SIN ESTE RE  
 QUISITO NO OBLIGARÁN.

EN EL ESTADO DE CAMPECHE, SE CONTEMPLA LA FIGURA DEL  
 REFRENDO, EN IDÉNTICAS CONDICIONES QUE LA CONSTITU--  
 CIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, POR LO TANTO, EL RE--  
 FRENDO EN ESTA ENTIDAD FEDERATIVA, ES ACORDE EN SUS  
 ALCANCES Y FUNCIONES, A COMO SE CONTEMPLA EN NUESTRA  
 CARTA MAGNA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COAHUILA DE  
 ZARAGOZA.

ARTICULO 88: LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS, --  
 CIRCULARES, ÓRDENES Y DISPOSICIONES QUE DICTE EL GO  
 BERNADOR, ASÍ COMO LOS DOCUMENTOS QUE SUSCRIBA EN --  
 EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CONSTITUCIONALES, DEBERÁN

IR AUTORIZADOS O REFRENDADOS POR EL SECRETARIO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO, REQUISITO SIN EL CUAL, NO SURTIRÁN EFECTOS LEGALES.

ESTE ARTÍCULO MENCIONA LA FIGURA DEL REFRENDO EXPRESADO POR LA FIRMA DEL SECRETARIO DEL EJECUTIVO DEL ESTADO. SIN EMBARGO, SE CONDICIONA LA VALIDEZ DE LOS ACTOS DEL EJECUTIVO ESTATAL, EXCLUSIVAMENTE EN SU SECRETARIO, SIN QUE IMPORTE A QUE RAMO SE REFIERA EL ACTO QUE VAYA A SER REFRENDADO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE COLIMA.

ARTICULO 61: TODAS LAS ÓRDENES, DECRETOS Y REGLAMENTOS DEL GOBERNADOR, DEBERÁN FIRMARSE POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO; SIN ESTE REQUISITO NO SE OBEDECERÁN.

DE IGUAL FORMA, LA CONSTITUCIÓN DE COLIMA, CONTEMPLA EL REFRENDO, COMO LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA. PERO, EN EL ARTÍCULO 63 DE LA ENTIDAD FEDERATIVA EN COMENTO, ESTABLECE UNA RESPONSABILIDAD PARA EL SECRETARIO CON MOTIVO DEL REFRENDO.

ARTICULO 63: SERÁ RESPONSABLE EL SECRETARIO, DE LOS ACTOS QUE AUTORICE CONTRA LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DEL ESTADO, SIN QUE LE SIRVA DE EXCUSA EL ACUERDO DEL GOBERNADOR.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIAPAS.

ARTICULO 44: TODOS LOS REGLAMENTOS Y ACUERDOS DEL GOBERNADOR DEBERÁN IR FIRMADOS POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA QUE CORRESPONDA. SIN ESE REQUISITO, NO SERÁN OBEDECIDOS.

EL REFRENDO, EN ESTE ARTÍCULO, SE CONTEMPLA EN FORMA LIMITATIVA, ES DECIR, SÓLO NECESITAN REFRENDO -- LOS REGLAMENTOS Y ACUERDOS DEL GOBERNADOR.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE CHIHUAHUA.

ARTÍCULO 97: TODAS LAS LEYES Y DECRETOS DEL CONGRESO, SALVO LOS CASOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 74, DEBERÁN SER FIRMADOS POR EL GOBERNADOR Y EL SECRETARIO GENERAL, REQUISITO SIN EL CUAL NO SERÁN OBLIGATORIOS.

LOS REGLAMENTOS, ACUERDOS, ÓRDENES Y DEMÁS DISPOSICIONES DEL GOBERNADOR, SERÁN FIRMADOS POR EL SECRETARIO GENERAL Y POR EL FUNCIONARIO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA.

EN ESTE ARTÍCULO SE LLEVA AL REFRENDO POR UN CAMINO EQUIVOCADO, PORQUE SE PONE UN OBSTÁCULO AL CONGRESO LOCAL Y SE IMPIDE LA LABOR LEGISLATIVA AL PONERLE UN REQUISITO DE VALIDEZ INNECESARIO. AUNADO A LO ANTERIOR, SE EXIGE EL REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL CONGRESO, OLVIDÁNDOSE QUE ESTA FIGURA JURÍDICA SE UTILIZA PARA ACTOS DEL EJECUTIVO Y NUNCA DEL LEGISLATIVO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE DURANGO.

ARTÍCULO 73: SON FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

1.- REFRENDAR LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, INICIATIVAS, ACUERDOS DE OBSERVANCIA GENERAL, CONVENIOS CON EL GOBIERNO FEDERAL Y CON LOS GOBIERNOS ESTATALES Y OTROS DOCUMENTOS QUE A JUICIO DEL GOBERNADOR DEBA REFRENDAR.

EL REFRENDO, EN ESTA ENTIDAD FEDERATIVA, LO PUEDE REALIZAR SÓLO EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, PERO ADEMÁS, QUEDA SUJETO EL REFRENDO A LA VOLUNTAD DISCRECIONAL DEL GOBERNADOR, YA QUE EL DECIDE QUÉ DOCUMENTOS DEBEN SER REFRENDADOS.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE GUANAJUATO:

ARTÍCULO 79: TODAS LAS LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS,

PARA SU CUMPLIMIENTO SERÁN PROMULGADAS POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO Y REFRENDADOS POR EL SECRETARIO GENERAL DEL GOBIERNO, O POR QUIEN HAGA SUS VECES Y -- POR ÉL O LOS SECRETARIOS DEL RAMO AL QUE EL ASUNTO CORRESPONDA.

SE CONTEMPLA AQUÍ, EL REFRENDO DE LEYES, LO QUE JURÍDICAMENTE O CONSTITUCIONALMENTE NO ES POSIBLE, PERO ADEMÁS, NO SE CONTEMPLA SANCIÓN PARA EL CASO DE QUE NO SE REFRENDE.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE HIDALGO.

ARTICULO 77: TODOS LOS DECRETOS, REGLAMENTOS Y ÓRDENES DEL GOBERNADOR, DEBERÁN SER REFRENDADOS POR EL SECRETARIO DE DESPACHO ENCARGADO DEL RAMO AL CUAL PERTENEZCA EL ASUNTO, QUIEN SERÁ CORRESPONSABLE POR SU INTERVENCIÓN.

EN ESTE ARTÍCULO, SE ESTABLECE LA CORRESPONSABILIDAD POR EL ACTO DEL REFRENDO, DE TAL MANERA QUE EL REFRENDATARIO DEBE MEDITAR Y DECIDIR EN FORMA INDEPENDIENTE SI OTORGA SU FIRMA O SE ABSTIENE DE HACERLO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE JALISCO.

ARTICULO 33: EL SECRETARIO DE GOBIERNO, O QUIEN CONFORME A LA LEY, HAGA SUS VECES AUTORIZARÁ CON SU FIRMA LAS DISPOSICIONES QUE EL GOBERNADOR DIERE EN USO DE SUS FACULTADES; SIN ESE REQUISITO NO SERÁN OBEDECIDAS.

ESTE ARTÍCULO, ESTÁ ACORDE CON LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, CON LA SALVEDAD DE QUE LA OBLIGACIÓN DE REFRENDAR CORRE EXCLUSIVAMENTE A CARGO DEL SECRETARIO DE GOBIERNO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MÉXICO.

ARTICULO 94: TODAS LAS LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, CIRCULARES, ACUERDOS, ORDENES Y EN GENERAL LOS DOCU-

MENTOS QUE EL GOBERNADOR SUSCRIBA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CONSTITUCIONALES, DEBERÁN SER REFRENDA<sup>D</sup>ADOS POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL TITULAR DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA. SIN ESTE REQUISITO NO SURTIRÁN EFECTOS LEGALES.

EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y LOS DEMÁS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO, SERÁN RESPONSABLES DE TODAS LAS ÓRDENES Y PROVIDENCIAS QUE AUTORICEN CON SU FIRMA, CONTRA LA CONSTITUCIÓN Y LEYES DEL ESTADO.

EN EL PRESENTE ARTÍCULO, SE EXIGEN DOS FIRMAS PARA LOS ACTOS DEL PODER EJECUTIVO LOCAL: LA DEL SECRETARIO DE GOBIERNO Y LA DEL TITULAR DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORESPONDA. ADEMÁS, SE CONTEMPLA RESPONSABILIDAD PARA EL REFRENDATARIO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE Ocampo.

ARTICULO 65: TODOS LOS DECRETOS, REGLAMENTOS, ÓRDENES, ACUERDOS Y CIRCULARES DE OBSERVANCIA GENERAL QUE CONTENGAN DISPOSICIONES SOBRE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, DEBERÁN SER FIRMADOS POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO, EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS BÁSICAS A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA; REQUISITO SIN EL CUAL NO SERÁN OBLIGATORIOS.

DE IGUAL MANERA, SE NECESITAN DOS FIRMAS DE AUXILIARES DEL EJECUTIVO LOCAL, PARA QUE TENGAN VALÍDEZ LOS ACTOS QUE SE SUJETEN A REFRENDO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS.

ARTICULO 76: TODOS LOS DECRETOS, REGLAMENTOS Y ACUERDOS DEL GOBERNADOR DEL ESTADO, DEBERÁN SER SUSCRITOS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO ENCARGADO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA. LAS LEYES Y DECRETOS LEGISLATIVOS DEBERÁN SER FIRMADOS ADEMÁS POR

EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

EN EL ESTADO DE MORELOS, PERSISTE EL ERROR DE QUE --  
LAS LEYES NECESITEN REFRENDO, SIN EMBARGO, NO SE  
CONTEMPLA SANCIÓN PARA EL CASO DE QUE CAREZCAN DE  
REFRENDO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NAYARIT.

ARTICULO 74: LOS ACUERDOS, CIRCULARES, ÓRDENES Y --  
DISPOSICIONES QUE DICTE EL GOBERNADOR, ASÍ COMO LOS  
DOCUMENTOS QUE SUSCRIBA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIO--  
NES CONSTITUCIONALES DEBERÁN SER AUTORIZADAS POR EL  
SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO Y POR EL SECRETARIO  
ENCARGADO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, SIN  
CUYO REQUISITO NO SURTIRÁ EFECTOS LEGALES.

EN NAYARIT, EL REFRENDO DEBE REALIZARSE EN FORMA RE--  
PETIDA, ES DECIR, SE REQUIEREN DOS FIRMAS EN LOS AC--  
TOS DEL EJECUTIVO LOCAL PARA SU VALIDEZ.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

ARTICULO 88: NINGUNA ORDEN DEL GOBERNADOR SE TENDRÁ  
COMO TAL, SI NO VA FIRMADA POR EL SECRETARIO GENERAL  
DE GOBIERNO Y POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO QUE CO--  
RRESPONDA, O POR QUIENES DEBEN SUSTITUIRLOS LEGAL--  
MENTE. LOS FIRMANTES SERÁN RESPONSABLES DE DICHAS  
ÓRDENES.

EN ESTE ARTÍCULO, LA RESPONSABILIDAD POR LOS ACTOS  
DEL PODER EJECUTIVO LOCAL, SE TRASLADA PARA EL RE--  
FRENDATARIO, DE TAL MANERA QUE COMO EN LA MONARQUÍA  
EL MONARCA ES INVIOABLE.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE OAXACA.

ARTICULO 84: LAS LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, CIR--  
CULARES, ACUERDOS, ÓRDENES, DESPACHOS, CONVENIOS Y  
DEMÁS DOCUMENTOS QUE EL GOBERNADOR DEL ESTADO SUS--  
CRIBA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES, DEBERÁ LLEVAR  
LA FIRMA DEL TITULAR O DE LOS TITULARES DE LAS DE--

PENDENCIAS INVOLUCRADAS EN CADA CASO. Y SIN ESTE REQUISITO NO SURTIRÁN EFECTOS LEGALES, LOS SECRETARIOS Y DEMÁS FUNCIONARIOS SERÁN RESPONSABLES DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD QUE REALICEN Y EJECUTEN EN CONTRA DE LAS DISPOSICIONES DE ESTA LEY FUNDAMENTAL Y DEMÁS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS DEL ESTADO. EN EL PRESENTE ARTÍCULO, SE PREVEÉ LA RESPONSABILIDAD DE LOS SECRETARIOS, PERO HACE MENCIÓN DE QUE LEYES NECESITAN REFRENDO LO QUE CONTRAVIENE A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y HACE CONTRADICTORIO ESTE ARTÍCULO, PORQUE OBLIGA A REFRENDAR LAS LEYES Y ESTABLECE UNA RESPONSABILIDAD EN CASO DE -- QUE NO SE HAGA, PERO ADEMÁS SI REFRENDA LAS LEYES ESTÁ EN CONTRA DE UNA DISPOSICIÓN DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE PUEBLA.

ARTICULO 85: TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS EXPEDIDOS POR EL GOBERNADOR, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA DEBERÁN SER FIRMADOS POR ÉL Y POR EL SECRETARIO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA Y CUANDO SE REFIERAN A ASUNTOS DE DOS O MÁS SECRETARÍAS, DEBERÁN SER REFRENDADOS POR LOS TITULARES DE LAS MISMAS.

ESTE ARTÍCULO ESTÁ ACORDE CON LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

ARTICULO 93: TODA LEY O DECRETO SERÁ REFRENDADA POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y POR EL FUNCIONARIO DEL RAMO RELATIVO.

EL REFRENDO, EN ESTE ARTÍCULO, SÓLO ES NECESARIO PARA LAS LEYES Y LOS DECRETOS, PERO NO SE ESTABLECE SANCIÓN EN CASO DE QUE CAREZCAN DE REFRENDO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ.

ARTICULO 60: TODOS LOS DECRETOS, REGLAMENTOS Y DIS-

POSICIONES DE CARÁCTER GENERAL QUE DICTE EL EJECUTIVO, DEBERÁN SER FIRMADOS POR EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

EL REFRENDO, EN ESTA ENTIDAD FEDERATIVA, LO REALIZA EXCLUSIVAMENTE EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, SIN IMPORTAR LA MATERIA DE LA QUE SE TRATE.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SINALOA.

ARTICULO 69: PARA SER VÁLIDOS LOS DECRETOS, REGLAMENTOS Y ACUERDOS DEL GOBERNADOR, DEBERÁN SER FIRMADOS POR ÉSTE Y POR EL SECRETARIO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, DE LOS QUE SERÁ SOLIDARIAMENTE RESPONSABLE.

LA RESPONSABILIDAD QUE SE ESTABLECE EN ESTE ARTÍCULO ES SOLIDARIA ENTRE EL GOBERNADOR Y EL SECRETARIO DEL RAMO QUE REFRENDE LOS ACTOS QUE SE SOMETAN A SU CONSIDERACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA.

ARTICULO 82: TODAS LAS LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS, CIRCULARES, ACUERDOS Y ÓRDENES QUE SUSCRIBA EL GOBERNADOR DEBERÁN EN TODO CASO SER AUTORIZADOS CON LA FIRMA DEL SECRETARIO DE GOBIERNO Y COMUNICADOS POR ÉSTE. LOS DOCUMENTOS QUE EL GOBERNADOR SUSCRIBA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CONSTITUCIONALES, ASÍ COMO LOS DESPACHOS QUE EXPIDA, DEBERÁN IR REFRENDADOS POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO Y SIN ESTE REQUISITO NO SURTIRÁN EFECTOS LEGALES.

EN ESTA ENTIDAD FEDERATIVA, LAS LEYES TAMBIÉN NECESITAN REFRENDO, CONTRAVINIENDO ESTE ARTÍCULO A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TABASCO.

ARTICULO 53: LOS ACUERDOS, ÓRDENES Y DISPOSICIONES QUE DICTE EL GOBERNADOR Y QUE SEAN DESPACHADOS POR LAS DIVERSAS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO, --

IRÁN FIRMADOS POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA QUE LOS DESPACHE Y POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO, SIN ESTE REQUISITO NO OBLIGAN.

EL PRESENTE ARTÍCULO, ESTÁ ACORDE CON LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS.

ARTÍCULO 95: LOS ACUERDOS, CIRCULARES, ÓRDENES Y DECISIONES QUE DICTARE EL GOBERNADOR, ASÍ COMO LOS DOCUMENTOS QUE SUSCRIBA EN EJERCICIO DE SUS FUNCIONES CONSTITUCIONALES, DEBEN SER AUTORIZADOS POR EL SECRETARIO GENERAL SIN EL CUAL REQUISITO NO SURTIRÁN EFECTOS LEGALES.

EL SECRETARIO GENERAL, ES EL ÚNICO QUE PUEDE REFRENDAR LOS ACTOS DEL GOBERNADOR EN ESTA ENTIDAD FEDERATIVA.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TLAXCALA.

ARTÍCULO 58: EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, O A FALTA DE ÉSTE EL OFICIAL MAYOR DE LA SECRETARÍA GENERAL, AUTORIZARÁ CON SU FIRMA LAS DISPOSICIONES QUE EL GOBERNADOR DIERE EN USO DE SUS FACULTADES; SIN ESTE REQUISITO NO SERÁN OBEDECIDAS.

EN EL PRESENTE ARTÍCULO SE ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE SUPLIR AL REFRENDATARIO POR LA FALTA DEL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE VERACRUZ.

ARTÍCULO 88: NO PUEDE EL GOBERNADOR:

XI, SANCIONAR LEYES, O EXPEDIR REGLAMENTOS U ÓRDENES GENERALES O DE PAGO, SIN QUE VAYAN AUTORIZADOS POR EL SECRETARIO DE GOBIERNO, SALVO LAS QUE SE REFERIRAN A LOS FONDOS DE LA ENSEÑANZA, QUE SE AUTORIZARÁN DE ACUERDO CON LAS LEYES RELATIVAS.

EN EL PRESENTE ARTÍCULO, EL REFRENDO SE CONTEMPLA

CON LA FIRMA DEL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO, LA CUAL SE DEBE DE REALIZAR ANTES QUE LA DEL GOBERNADOR.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE YUCATÁN.  
ARTICULO 60: TODAS LAS DISPOSICIONES DEL GOBERNADOR DEL ESTADO DEBERÁN IR FIRMADAS POR ÉSTE Y POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA A LA QUE CONCIERNAN O POR QUIEN SUPLA A ÉSTE. SIN ESTE REQUISITO NO SERÁN VÁLIDAS.

DE IGUAL MANERA, EN ESTE ARTÍCULO, SE ESTABLECE LA POSIBILIDAD DE SUPLIR AL REFRENDATARIO.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE ZACATECAS.  
ARTICULO 62: TODOS LOS ACUERDOS, REGLAMENTOS, DECRETOS, CONVENIOS Y DISPOSICIONES GENERALES QUE EXPIDA EL GOBERNADOR, DEBERÁN SER FIRMADOS POR ÉSTE Y POR EL TITULAR DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, SIN CUYO REQUISITO NO SERÁN VÁLIDOS. EN CASO QUE CORRESPONDA A DOS O MÁS DIRECCIONES, FIRMARÁN LOS TITULARES DE LOS DISTINTOS RAMOS.  
EL PRESENTE ARTÍCULO, ES ACORDE CON LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, SE CONTEMPLA EL REFRENDO EN CASI TODAS ELLAS, CON EXCEPCIÓN DEL ESTADO DE QUERÉTARO QUE POR UNA OMISIÓN NO EXIGE EL REQUISITO DEL REFRENDO EN LOS ACTOS DEL PODER EJECUTIVO ESTATAL.

DEBEMOS SEÑALAR QUE EN LAS DIVERSAS ENTIDADES FEDERATIVAS, EL REFRENDO SE CONTEMPLA DE DIFERENTE MANERA, OBSERVANDOSE QUE EN ALGUNAS DE ELLAS, SE EXIGE EL REFRENDO DE LAS LEYES, SITUACIÓN QUE VA EN CONTRA CON LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

TAMBIÉN SE DESPRENDE, QUE EL REFRENDATARIO NO SIEMPRE ES EL MISMO, EN LOS DIVERSOS ESTADOS Y QUE EN ALGUNOS DE ELLOS NO SE ESTABLECE SANCIÓN EN CASO DE QUE EL ACTO DE QUE SE TRATE CAREZCA DEL REFRENDO.

RESULTA TAMBIÉN INTERESANTE, QUE ALGUNOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA, ESTABLEZCAN RESPONSABILIDAD PARA EL REFRENDATARIO, POR QUE DE ESTA MANERA EL REFRENDO ALCANZA LOS EFECTOS QUE SE ESTABLECEN EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.

FINALMENTE, OBSERVAMOS QUE EN ALGUNAS ENTIDADES FEDERATIVAS, SE ESTABLECE LA SUPLENCIA DEL REFRENDATARIO, ES DECIR, SI SE ENCONTRARA AUSENTE EL REFRENDATARIO LA CONSTITUCIÓN LOCAL AUTORIZA A OTRA PERSONA A REFRENDAR LOS ACTOS DE QUE SE TRATE.

#### 4.2 EL REFRENDO EN LAS LEYES DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

LAS SECRETARÍAS DE ESTADO CONFIGURAN UN ELEMENTO IMPLÍCITO DE LA ORGANIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO Y FUERON CONTEMPLADAS ANTES DE LA VIDA INDEPENDIENTE DE MÉXICO.

"EN EFECTO, APENAS INICIADO EL MOVIMIENTO DE DOLORES, Y EN MEDIO DE LA CONFUSIÓN DE LOS PRIMEROS MOMENTOS, DON MIGUEL HIDALGO INTENTÓ EN GUADALAJARA, EN EL MES DE DICIEMBRE DE 1810, LA ORGANIZACIÓN DE UN GOBIERNO CON DOS SECRETARIOS, UNO CON EL CARÁCTER INDETERMINADO DE ESTADO Y DEL DESPACHO Y OTRO EN EL DE GRACIA Y JUSTICIA, NOMBRANDO PARA EL PRIMERO A DON IGNACIO LÓPEZ RAYÓN Y PARA EL SEGUNDO A DON JOSÉ MARÍA CHICO. LA FIRMA DEL PRIMERO SE ENCUENTRA YA EN LOS BANDOS PUBLICADOS POR HIDALGO COMO GENERALÍSIMO DE AMÉRICA, Y ENTRE ELLOS EL DEL 6 DE DICIEMBRE DE 1810 QUE ABOLIÓ LA ESCLAVITUD". (1)

(1) FRAGA, GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL PORRÚA - S.A. MÉXICO 1988, VIGÉSIMA SÉPTIMA EDICIÓN. PÁG. 182.

OBSERVAMOS, QUE DON MIGUEL HIDALGO CONTEMPLABA LAS SECRETARÍAS DE ESTADO EN EL GOBIERNO, PERO ADEMÁS EN LOS BANDOS QUE EMITÍA SE CONTEMPLABA EL REFRENDO MEDIANTE LA FIRMA DE LOS SECRETARIOS. SE DESPRENDE, EN CONSECUENCIA QUE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, DESDE SU NACIMIENTO VAN ASOCIADAS CON LA FIGURA DEL REFRENDO, QUE DEBE REALIZAR SU TITULAR.

"LAS CONSTITUCIONES DE 1824, 1857 Y 1917, DISPONEN QUE PARA EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS DE ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN HABRÁ EL NÚMERO DE SECRETARIOS QUE ESTABLEZCA EL CONGRESO POR LA LEY", (2)

LAS LEYES DE SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMÁS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, SE CREARON PARA DELIMITAR LAS FUNCIONES Y ATRIBUCIONES QUE HAN DE ESTAR A CARGO DE CADA SECRETARÍA.

LA LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DEL 6 DE ABRIL DE 1934, EN EL ARTÍCULO 23 DICE "LOS DECRETOS, REGLAMENTOS, ACUERDOS Y ÓRDENES QUE EXPIDE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, O LEYES QUE PROMULGUE, RELACIONADAS CON RAMOS DE LA COMPETENCIA DE DOS O MÁS SECRETARÍAS, DEBERÁN SER REFRENDADAS POR TODOS Y CADA UNO DE LOS SECRETARIOS ENCARGADOS DE LAS DEPENDENCIAS A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA".

LAS LEYES DE SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, CONTEMPLABAN EL REFRENDO DE LAS LEYES QUE PROMULGUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. SIN EMBARGO, EL CONDICIONAR LAS LEYES A REFRENDO, ES PONER UN TOPE A LA FUNCIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, YA QUE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO, SE VERÍAN SOMETIDAS AL REFRENDO DE UN AUXILIAR DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

---

(2) FRAGA, GABINO, Op. CIT. PÁG. 183.

LA LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1936, EN SU ARTÍCULO 24 CONTEMPLABA EN LOS MISMOS TÉRMINOS LA FIGURA DEL REFRENDO, SUBSISTIENDO EL VICIO DE QUE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY NECESITAN DEL REFRENDO DEL SECRETARIO DE ESTADO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA.

ENTRE LAS FINALIDADES DEL REFRENDO SE CONSIDERA QUE SIRVE PARA AUTENTIFICAR LA FIRMA DEL PRESIDENTE, SIN EMBARGO EL REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 24, DE LA LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1936, PRIVA AL REFRENDO DE SU COMETIDO DE AUTENTIFICACIÓN AL DISPONER QUE EL SECRETARIO DE ESTADO FIRMARÁ ANTES QUE EL PRESIDENTE. (3)

LAS LEYES DE SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DE 30 DE DICIEMBRE DE 1939, 21 DE DICIEMBRE DE 1946 Y LA DE 24 DE DICIEMBRE DE 1958 CONTEMPLAN DE IGUAL MANERA LA FIGURA DEL REFRENDO, PERSISTIENDO LA NECESIDAD DE QUE LAS LEYES QUE PROMULGUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NECESITAN PARA SU VALIDEZ SER FIRMADAS POR EL SECRETARIO DE ESTADO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA.

DEBEMOS CONSIDERAR QUE LAS LEYES PROMULGADAS POR EL EJECUTIVO, CONSTITUYEN ACTOS MATERIALMENTE LEGISLATIVOS, PERO FORMALMENTE ADMINISTRATIVOS Y QUE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO. AL NO SER PROPIA DEL EJECUTIVO LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, CONSIDERAMOS QUE LAS LEYES PROMULGADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA NO NECESITAN REFRENDO, YA QUE ESTA FIGURA SE DEBE DAR Y ES NECESARIA EN LOS ACTOS PROPIOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

---

(3) TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. -- EDITORIAL PORRÚA, S.A. MEXICO 1987. VIGÉSIMA SEGUNDA EDICIÓN. PÁG. 256.

#### 4.3 JURISPRUDENCIA RESPECTO AL REFRENDO DE LEYES.

EL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, A PARTIR DE SU VIGENCIA EN 1917, SÓLO HA SIDO MODIFICADO EN UNA OCASIÓN, EL 21 DE ABRIL DE 1981.

EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL, SE DESPRENDE LA OBLIGACIÓN DE PARTE DE LOS SUBORDINADOS DIRECTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DE REFRENDAR SUS ÓRDENES ADMINISTRATIVAS.

EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL AL MOMENTO DE EMITIRSE LA JURISPRUDENCIA RESPECTO AL REFRENDO DE LEYES ES EL SIGUIENTE.

"ARTÍCULO 92.- TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DEBERÁN ESTAR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO, ENCARGADO DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, Y SIN ESTOS REQUISITOS NO SERÁN OBEDECIDOS. LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE, RELATIVOS AL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y A LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, SERÁN ENVIADOS DIRECTAMENTE POR EL PRESIDENTE AL GOBERNADOR DEL DISTRITO O AL JEFE DEL DEPARTAMENTO RESPECTIVO".

LA LEY REGLAMENTARIA VIGENTE AL MOMENTO DE INTERPONER Y RESOLVER LOS AMPAROS, ERA LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DEL 7 DE DICIEMBRE DE 1946, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 21 DE DICIEMBRE DE 1946, CUYO ARTÍCULO 25 ESTABLECE:

"ARTÍCULO 25.- LAS LEYES, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DEBERÁN, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONAL, IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO O JEFE DEL DEPARTAMENTO QUE CORRESPONDA; Y CUANDO SE REFIERAN A RAMOS DE LA COMPETENCIA DE DOS O MÁS SECRETARÍAS O DEPARTAMENTOS DEBERÁN SER REFRENDADOS POR TODOS LOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA".

LA JURISPRUDENCIA DEFINIDA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN ES LA SIGUIENTE:

REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS.- EL REFRENDO DEL DECRETO -- PROMULGATORIO DE UNA LEY POR PARTE DE LOS SECRETARIOS -- DE ESTADO CUYOS RAMOS SEAN AFECTADOS POR LA MISMA, ES -- INDISPENSABLE PARA LA VALIDEZ DE ÉSTE DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL; PERO ESTA TESIS NO DEBE SER LLEVADA HASTA EL EXTREMO DE EXIGIR EL REFRENDO DE UN DECRETO POR PARTE DE UN SECRETARIO DE ESTADO, CUANDO EN EL MISMO SE TOQUE, SÓLO DE MANERA INCIDENTAL O ACCESORIA, ALGUNA MATERIA.

VOL. XI, PÁG. 34.- A.R. 4320/50.- ENRIQUE PALAZUELOS B. UNANIMIDAD DE 17 VOTOS.

VOL. XI, PÁG. 34.- A.R. 9039/50.- DIEGO ALFONSO HINOJOSA.- UNANIMIDAD DE 17 VOTOS.

VOL. XI, PÁG. 34.- A.R. 1860/51.- DIEGO ALFONSO HINOJOSA.- UNANIMIDAD DE 17 VOTOS.

VOL. XI, PÁG. 34.- A.R. 4509/51.- DIEGO ALFONSO HINOJOSA.- UNANIMIDAD DE 17 VOTOS.

VOL. CVII, PÁG. 53.- A.R. 9121/50.- ALBERTO P. ROJAS - JR.- UNANIMIDAD DE 17 VOTOS.

#### TESIS RELACIONADA

REFRENDO AMPARO CONTRA LEYES POR FALTA DE SEÑALAMIENTO DEL CONGRESO QUE LAS EXPIDE. CUANDO LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY SE PLANTEA ÚNICAMENTE POR FALTA DE REFRENDO, EL HECHO DE QUE NO SE SEÑALE COMO AUTORIDAD RESPONSABLE AL CONGRESO QUE LA EXPIDIÓ, NO MOTIVA EL SOBRESEIMIENTO DEL JUICIO. SÉPTIMA ÉPOCA, PRIMERA PARTE: -- VOL. 30, PÁG. 49.- A.R. 2693/50.- JORGE VERA ESTAÑOL.-- UNANIMIDAD DE 21 VOTOS.

EN PRINCIPIO, DIREMOS QUE A PESAR DEL CRITERIO SUSTENTADO POR EL MÁS ALTO TRIBUNAL COLEGIADO DE LA NACIÓN, LA INTERPRETACIÓN QUE HACÍAN DEL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL ERA ERRÓNEA, PUESTO QUE NO EXISTE VINCULACIÓN ENTRE LA LABOR LEGISLATIVA Y SU PRODUCTO QUE SON LAS LEYES, CON RESPECTO A QUE ÉSTAS PARA SU VALIDEZ NECESITAN DEL REFRENDO DE UN AUXILIAR -- DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, YA QUE LOS ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO SON PERFECTOS POR SÍ MISMOS Y NO NECESITAN SER --

CONVALIDADOS MEDIANTE EL REFRENDO DE UN AUXILIAR DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

EL ARTÍCULO 25, DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, VIGENTE AL MOMENTO DE INTERPRETARSE JURISPRUDENCIALMENTE LA FIGURA DEL REFRENDO, INDEBIDAMENTE REBASÓ LOS LÍMITES DEFINIDOS POR EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL, YA QUE INCLUYE A LAS LEYES DENTRO DE LA OBLIGACIÓN DEL REFRENDO MINISTERIAL, PERO AÚN MÁS, TAMBIÉN CONTRAVIENE LA NORMA JURÍDICA SUPREMA AL SEÑALAR QUE SIN EL REQUISITO DEL REFRENDO, LAS LEYES, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDAS POR EL PRESIDENTE CARECÍAN DE VALIDEZ. UNA VALIDEZ QUE NO CONTEMPLABA EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL Y POR ENDE, HACÍA INCONSTITUCIONAL EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

EN CONSECUENCIA, LA JURISPRUDENCIA RESPECTO AL REFRENDO DE LEYES, NUNCA ESTUVO DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL Y SÍ LO ESTUVO CON EL ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 13 DE LA VIGENTE LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 13 DE DICIEMBRE DE 1985, RETOMA EL SENTIDO ORIGINARIO DEL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL, ACLARANDO LO QUE EXPRESAMENTE NO DECÍA, EN EL SENTIDO DE QUE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY, COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE SON DEL PRESIDENTE, SÓLO CORRESPONDE REFRENDARLOS AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, YA QUE A ÉL LE CORRESPONDE LA EJECUCIÓN DE ESA ORDEN PRESIDENCIAL.

CON LA REFORMA AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DEJA DE TENER VIGENCIA LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Y SE CORRIGE EL VICIO QUE CREÓ LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO CONVALIDADO POR LA JURISPRUDENCIA MENCIONADA.

4.4 ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. IMPORTANCIA DE LA REFORMA DE 1985.

LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DEL 23 - DE DICIEMBRE DE 1958, QUEDÓ ABROGADA POR LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE FECHA 22 DE DICIEMBRE DE 1976, QUE ENTRÓ EN VIGOR EL DÍA 1 DE ENERO DE 1977, EN EL ARTÍCULO 13 ESTABLECIÓ EN PRINCIPIO:

"ARTÍCULO 13.- LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEBERÁN PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO RESPECTIVO Y CUANDO SE REFIERAN A ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE DOS O MÁS SECRETARÍAS DE ESTADO, DEBERÁN SER REFRENDADOS POR TODOS LOS TITULARES DE LAS MISMAS".

EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EXIME DE LA OBLIGACIÓN DEL REFRENDO A LAS LEYES, QUE CON ANTELACIÓN LAS LEYES DE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, EXIGÍA PARA LA VALIDEZ DE LAS MISMAS, Y SÓLO CONTEMPLA COMO ACTOS PROPIAMENTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA LOS REGLAMENTOS, LOS ACUERDOS Y LAS ÓRDENES, QUE COMO ACTOS ADMINISTRATIVOS REQUIEREN EL REFRENDO DEL SECRETARIO DE ESTADO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA.

SIN EMBARGO, PERSISTÍA EL VICIO DE REFRENDAR LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY POR EL SECRETARIO DE ESTADO A QUE SE REFERÍA LA LEY, MOTIVO DEL DECRETO PROMULGATORIO: LO QUE EQUIVALÍA A QUE SE CONVALIDARAN LAS LEYES POR DICHOS FUNCIONARIOS SIN APOYO CONSTITUCIONAL, RESTRINGIENDO DE ESTA MANERA LA FUNCIÓN LEGISLATIVA QUE DEBE SER INDEPENDIENTE Y PERFECTA POR SÍ MISMA Y PONIENDO A LOS SECRETARIOS DE ESTADO EN APETUD DE LIMITAR LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA.

CON LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SE ESTABLECE LO SIGUIENTE:

ARTÍCULO 13.-...

TRATÁNDOSE DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES O DECRETOS EXPEDIDOS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, SÓLO SE REQUERIRÁ EL REFRENDO DEL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

LA REFORMA DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, ES DE SUMA IMPORTANCIA, PORQUE ELIMINA EL VICIO DE QUE LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN DEBAN SER REFRENDADAS POR EL SECRETARIO DE ESTADO, A CUYO RAMO SE REFIERE LA LEY, Y SE ESTABLECE LA DIFERENCIA ENTRE LA LEY COMO UN ACTO FORMAL Y MATERIALMENTE LEGISLATIVO Y UN ACTO ADMINISTRATIVO QUE ES EL DECRETO PROMULGATORIO, EL CUAL DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 89 INCISO I) CONSTITUCIONAL, CORRESPONDE AL PODER EJECUTIVO COMO ACTO ADMINISTRATIVO, SU REALIZACIÓN PARA SU PUBLICACIÓN DE LA LEY.

DE ESTA MANERA, QUEDA DELIMITADO EN FORMA PRECISA, QUE ES INNECESARIO VER QUE LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, NECESITEN LA INTERVENCIÓN DE OTRO PODER PARA SU VALIDEZ Y SÓLO ES NECESARIO QUE SE PUBLIQUEN PARA QUE TENGAN EFICACIA Y SEAN OBLIGATORIAS. MEDIANTE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY, SE ORDENA LA PUBLICACIÓN DE LAS LEYES. DEBEMOS DECIR, -- QUE ES OBLIGACIÓN DEL EJECUTIVO EL PROMULGAR LAS LEYES QUE EXPIDE EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y DE ACUERDO AL ARTÍCULO 27 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN SU INCISO II, AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN CORRESPONDE PUBLICAR LOS DECRETOS QUE EXPIDA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, POR ESTE MOTIVO EL ÚNICO QUE DEBE REFRENDAR LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY ES EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, YA QUE A ÉL CORRESPONDE LA PUBLICACIÓN A TRAVÉS DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

#### 4.5 EL REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY. OPI - NIONES EN FAVOR Y EN CONTRA DE LA REFORMA.

"LA OBLIGACIÓN DE PUBLICAR LAS LEYES Y DECRETOS APROBADOS POR EL PODER LEGISLATIVO SE CUMPLE POR EL EJECUTIVO A TRAVÉS DE UN ACTO ADMINISTRATIVO CONOCIDO COMO 'DECRETO PROMULGATORIO' A TRAVÉS DE ÉSTE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ORDENA QUE LAS NORMAS CONTENIDAS EN LAS LEYES Y DECRETOS DE REFERENCIA SE HAGAN DEL CONOCIMIENTO DE GOBERNANTES Y GOBERNADORES - PARA SU OBSERVANCIA Y CUMPLIMIENTO. LAS NORMAS APROBADAS POR EL PODER LEGISLATIVO SON TRANSCRITAS EN EL DECRETO ADMINISTRATIVO DE PROMULGACIÓN SIN QUE EL EJECUTIVO INTRODUZCA ALTERACIÓN O VARIACIÓN ALGUNA. AL EFECTO, EL TEXTO APROBADO POR EL CONGRESO SE PUBLICA ENTRECORNILLADO" (4)

EVIDENTEMENTE; EL DECRETO PROMULGATORIO ES UN ACTO ADMINISTRATIVO, YA QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, OTORGA Y OBLIGA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A REALIZARLO Y EL REFRENDO DADA SU NATURALEZA Y SU ORIGEN HISTÓRICO SÓLO SE PUEDE EXIGIR EN LOS ACTOS PROPIOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ENTONCES NECESITA SER REFRENDO EN RELACIÓN A SU MATERIA, PERO EN ESTE CASO LA MATERIA DE UN DECRETO PROMULGATORIO DE LEY ES SU PUBLICACIÓN, POR ENDE SÓLO REQUIERE EL REFRENDO DEL SECRETARIO DE ESTADO ENCARGADO DE PUBLICAR LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO O PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

DEBIDO A LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, QUE HEMOS ANALIZADO, SE HABÍA CONDICIONADO

(4) DE LA MADRID H. MIGUEL, EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO, SEPTIEMBRE A DICIEMBRE DE 1985, TOMO 91, IMPRESIÓN DE TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN, MÉXICO 1986, PRIMERA EDICIÓN, PÁG. 131.

LA VALIDEZ DE LAS LEYES A LA FIRMA DE UN AUXILIAR DEL PODER EJECUTIVO, POR LO TANTO LA ADICIÓN AL ARTÍCULO EN COMENTO, DE JA CLARO QUE ERA ERRÓNEA LA JURISPRUDENCIA EMITIDA POR EL MÁS ALTO TRIBUNAL COLEGIADO.

SIN EMBARGO, EL CRITERIO DE LA CORTE CAMBIÓ A RAÍZ DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y EL PLENO CONCLUYÓ QUE LAS "LEYES SE EMITEN PARA CUMPLIRSE, NO PARA JUZGARLAS". LA DETERMINACIÓN DERIVÓ DE LA DISCUSIÓN DE UN AMPARO EN REVISIÓN PROMOVIDO POR LAS EMPRESAS BROADCASTING BAJA CALIFORNIA, S.A. Y CONCESIONARIOS DE OCHO RADIOFUSORAS LAS CUALES SOLICITARON EL AMPARO DE LA JUSTICIA FEDERAL EN CONTRA DE IMPUESTOS POR EL USO DE SEÑALES. LOS CONCESIONADOS ARGUMENTABAN QUE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE IMPONE CARGAS FISCALES NO ESTABA REFRENDADA POR EL SECRETARIO DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES. EL PLENO DE LA CORTE NEGÓ EL AMPARO SOLICITADO. EN CONSECUENCIA, QUEDÓ SIN EFECTO LA JURISPRUDENCIA ANTERIOR. (5)

EN EL DEBATE PARA APROBAR LA ADICIÓN DEL ARTÍCULO 13 DE LA CITADA LEY, EL DIPUTADO OÑATE LABORDE, ARGUMENTÓ LA CONVENIENCIA DE LA ADICIÓN, PORQUE DE LO CONTRARIO SE DEJA LA EFICACIA DE LAS NORMAS JURÍDICAS A LA VOLUNTAD DE UN SECRETARIO DE ESTADO, QUE NO HA SIDO ELECTO SINO DESIGNADO, LA LIBERTAD Y VOLUNTAD POPULAR DEL CONGRESO, SE VERÍA COARTADA POR LA SIMPLE NEGATIVA DE UN SERVIDOR PÚBLICO, A ESTAMPAR SU FIRMA EN UNA LEY. (6)

EL HECHO DE SUPEDITAR LA VALIDEZ DE UNA LEY, POR LA FIRMA DE UN EMPLEADO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, QUITA LA AUTONOMÍA DEL PODER LEGISLATIVO Y DESVIRTÚA EL PRINCIPIO DE SE-

(5) CANO MONTÚFAR, TOMÁS. "DETERMINÓ LA CORTE QUE SÓLO SON COLABORADORES DEL EJECUTIVO". EXCELSIOR, MÉXICO 30 DE ABRIL DE 1986, EDICIÓN MATUTINA, PÁG. 4-A.

(6) DE LA MADRID H. MIGUEL. OP. CIT. PÁG. 141.

PARACIÓN DE PODERES CONSAGRADO EN NUESTRA CONSTITUCIÓN, PERO ADE MÁS CONTRAVIENE A LA PROPIA CONSTITUCIÓN, YA QUE ÉSTA NUNCA DICE QUE LAS LEYES NECESITEN REFRENDO PARA SU VALIDEZ.

EN EL DEBATE PARA LA APROBACIÓN DE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO - 13, EL DIPUTADO JUAN DE DIOS CASTRO LOZANO, NO ESTÁ DE ACUERDO - CON LA ADICIÓN PORQUE EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL DICE "... TO- DOS LOS DECRETOS DEL PRESIDENTE..." SIN DISTINGUIR Y DONDE LA -- LEY NO DISTINGUE, NO PODEMOS DISTINGUIR, MANIFIESTA QUE SE CAM-- BIA LA LEY, PERO NO SE CAMBIA LA CONSTITUCIÓN. (7)

SIN EMBARGO, LA OPINIÓN ANTERIOR ES EQUIVOCADA PORQUE EL DE CRETO PROMULGATORIO DE LEY SI LLEVA REFRENDO, PERO UNA COSA ES - LA LEY Y OTRA COSA ES EL DECRETO PROMULGATORIO, EL CUAL SE REALI ZA PARA PUBLICAR LA LEY. EN CONSECUENCIA, EL DECRETO PROMULGATO RIO, SE REFIERE EXCLUSIVAMENTE A LA PUBLICACIÓN DE UNA LEY; LA - MATERIA ES LA PUBLICACIÓN Y ENTONCES ESE DECRETO PROMULGATORIO - SÓLO DEBE REFRENDARLO EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, DE CONFORMI DAD CON LA ACTUAL LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDE RAL.

EL MISMO DIPUTADO JUAN DE DIOS CASTRO LOZANO, MANIFIESTA -- SUS DUDAS DEL PORQUÉ REFRENDA LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE -- LEY EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, HABIENDO IGUALDAD EN LAS SECRE TARÍAS DE ESTADO AL TENER EL MISMO RANGO. (8)

CREEMOS QUE PERSISTIÓ LA CONFUSIÓN EN EL CITADO LEGISLADOR, YA QUE AL ESTABLECERSE QUE EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN REFRENDE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY, ES PORQUE ÉL ES EL ENCARGADO DE PUBLICAR LOS DECRETOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y ADEMÁS ESTÁ A CARGO DE LA PUBLICACIÓN DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERA-- CIÓN, QUE ES EL MEDIO POR EL CUAL SE DÁ A CONOCER A LA POBLACIÓN LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

---

(7) DE LA MADRID H. MIGUEL. OP. CIT. PÁG. 146.

(8) IDEM. PÁG. 146.

## CAPITULO V

## FALTA DE REFRENDO EN LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY

5.1 CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, DECRETOS, REGLAMENTOS Y ORDENES NO REFRENDADAS.

DE ACUERDO AL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, EXISTE UNA SANCIÓN PARA LA FALTA DE REFRENDO DE LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y DICHA SANCIÓN ESTABLECE QUE SIN ESE REQUISITO NO SE RÁN OBEDECIDOS. LA NORMA ES PUES, UNA DISPOSICIÓN PERFECCIONADA AL PREVER UNA SANCIÓN CONSISTENTE EN LA INOPERANCIA DEL ACTO ADMINISTRATIVO NO REFRENDADO. LA SANCIÓN RESULTA SER ENÉRGICA DENTRO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y CONDICIONA LA ACTIVIDAD DEL PODER EJECUTIVO.

CASO CONTRARIO ES LA SITUACIÓN DE LAS LEYES QUE NO NECESITAN REFRENDO POR NO SER UN ACTO PROPIO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, Y CUYA ELABORACIÓN COMPETE, DESDE LUEGO, AL PODER LEGISLATIVO, PESE A QUE CON ANTELACIÓN EXISTÍA UNA JURISPRUDENCIA ERRÓNEA QUE EXIGÍA EL REFRENDO EN LAS LEYES, PONIENDO DE ESTA MANERA UN OBSTÁCULO A LA DIVISIÓN DE PODERES, YA QUE UN AUXILIAR DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PODÍA PONER EN JAQUE LA LABOR DEL PODER LEGISLATIVO AL NEGARSE SIMPLEMENTE A REFRENDAR UNA LEY. ADEMÁS, EXISTÍA UN IMPORTANTE MARGEN DE INDEFINICIÓN EN CUANTO AL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LOS SECRETARIOS O JEFES DE DEPARTAMENTO DE ESTADO PARA DETERMINAR CUANDO ERA O NO PROCEDENTE SU REFRENDO.

AFORTUNADAMENTE CON LA REFORMA DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SE VUELVE AL CAUCE DE LA LEGALIDAD Y QUEDA SIN EFECTO LA JURISPRUDENCIA ERRÓNEA EMITIDA POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE HABÍA INTERPRETADO DE MANERA EQUIVOCADA LA DISPOSICIÓN DEL

ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL, EXCEDIÉNDOSE EN SU INTERPRETACIÓN.

DESPUÉS DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, SÓLO NECESITA REFRENDO - EL DECRETO PROMULGATORIO DE LEY Y NO LA LEY MISMA Y EL REFRENDO LO DEBE REALIZAR EXCLUSIVAMENTE EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN POR SER MATERIA DE SU COMPETENCIA.

PARA EL CASO DE QUE UN DECRETO PROMULGATORIO DE LEY CARECIERA DE REFRENDO DE PARTE DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, DICHO DECRETO SERÍA ANTICONSTITUCIONAL, MÁS NO ASÍ LA LEY QUE HA SIDO ELABORADA POR EL PODER LEGISLATIVO, POR DECIRLO DE OTRA - MANERA, SÓLO SE PODRÍA IMPUGNAR LA ANTICONSTITUCIONALIDAD DEL DECRETO PROMULGATORIO DE LEY Y NO LA LEY MISMA, MEDIANTE EL - JUICIO DE AMPARO, ES DECIR LA AUTORIDAD RESPONSABLE SÓLO PUEDE SER EN ESTE CASO EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN Y NO PUEDE SERLO EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

LO MISMO OCURRE EN EL CASO DE QUE LOS DECRETOS , REGLAMEN--TOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE CAREZCAN DE REFRENDO -- POR PARTE DEL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DEL DEPARTAMENTO AD MINISTRATIVO AL QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, YA QUE SIN ESE REQUISITO NO SERÁN OBEDECIDOS, Y POR ENDE DARÍAN MARGEN PARA IM PUGNARLOS POR MEDIO DEL JUICIO DE AMPARO, A EFECTO DE QUE EL PODER JUDICIAL FEDERAL A TRAVÉS DE ALGUNAS AUTORIDADES QUE LO FORMAN, COMO SON LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, - LOS TRIBUNALES COLEGIADOS Y LOS JUZGADOS DE DISTRITO, PARA LOGRAR EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD Y OBLIGUEN A LAS AUTO RIDADES CORRESPONDIENTES A CIRCUNSCRIBIR SUS ACTOS EN BASE A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

## 5.2 RESPONSABILIDAD DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO SI REFRENDAN LEYES ANTICONSTITUCIONALES.

PARA PODER HABLAR DE RESPONSABILIDADES DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, ES NECESARIO QUE ELLOS GOCEN DE AUTONOMÍA Y LIBER-

TAD EN LOS ACTOS EN QUE INTERVENGAN PORQUE DE LO CONTRARIO - SU ACTUAR ESTÁ SUPEDITADO A LAS ÓRDENES DE LA PERSONA QUE LOS NOMBRÓ Y A QUIENES DEBEN SU PUESTO. SIN EMBARGO, Y DE ACUERDO AL ARTÍCULO 128 CONSTITUCIONAL, TODO FUNCIONARIO PÚBLICO, SIN EXCEPCIÓN ALGUNA, ANTES DE TOMAR POSESIÓN DE SU CARGO, PRESTARÁ LA PROTESTA DE GUARDAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN. ES DECIR, POR ENCIMA DE LOS INTERESES Y VOLUNTAD DE QUIENES LOS NOMBRAN ESTÁN LOS INTERESES DE LA NACIÓN LOS CUALES ESTÁN CONSAGRADOS EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA COMO NORMA PRIMARIA Y SUPREMA.

"EN NUESTRO ORDEN CONSTITUCIONAL SE HA INSTITUIDO COMO GARANTÍA JURÍDICA DEL MISMO Y DEL RÉGIMEN DE LEGALIDAD EN GENERAL, UN SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, CONSIGNADO ESPECIALMENTE EN LOS ARTÍCULOS 108 A 114 DE LA LEY SUPREMA". (1)

LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL, ES LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, LA CUAL ESTABLECE RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SE IMPONEN SANCIONES DE ESTA NATURALEZA COMO SON LA DESTITUCIÓN E INHABILITACIÓN, MEDIANTE UN PROCEDIMIENTO DENOMINADO JUICIO POLÍTICO, POR SU NATURALEZA MATERIALMENTE JURISDICCIONAL. EL JUICIO POLÍTICO ES DESENVUELTO BICAMARALMENTE, Y LA CÁMARA DE DIPUTADOS SE ERIGE EN JURADO DE ACUSACIÓN Y LA CÁMARA DE SENADORES ES JURADO DE SENTENCIA PARA QUE ÉSTA RESUELVA EN DEFINITIVA. LA INHABILITACIÓN Y DESTITUCIÓN COMO SANCIONES POLÍTICAS QUE PUEDE IMPONER LA CÁMARA DE SENADORES, PODRÁ EXTENDERSE HASTA POR VEINTE AÑOS.

LA CITADA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS TAMBIÉN REGULA EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE

---

(1) BURGOA ORIHUELA, IGNAGIO, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO 1989, SÉPTIMA EDICIÓN, PÁG. 553.

PROCEDENCIA, EN LA CUAL SE ESTABLECE EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN TENDIENTE A DETERMINAR LA PRESUNTA COMISIÓN DE UN DELITO POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS PARA LOS CUALES LA CONSTITUCIÓN DETERMINA EL REQUISITO DE DESAFUERO PARA PROCEDER PENALMENTE. ESTE PROCEDIMIENTO ES UNICAMARAL Y NO TIENE CARÁCTER JURISDICCIONAL, PORQUE DE LO CONTRARIO IRÍA EN CONTRA DEL ARTÍCULO 21 CONSTITUCIONAL, QUE ESTABLECE QUE LA IMPOSICIÓN DE LAS PENAS ES PROPIA Y EXCLUSIVA DE LA AUTORIDAD JUDICIAL. ES DECIR, EL PROCEDIMIENTO DE DECLARACIÓN DE PROCEDENCIA NO RESUELVE EL FONDO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA, SINO QUE SÓLO REMUEVE UN OBSTÁCULO PARA PODER PROCEDER PENALMENTE EN CONTRA DEL SERVIDOR PÚBLICO CON ARREGLO A LA LEGISLACIÓN PENAL CORRESPONDIENTE.

DE IGUAL MANERA SE ESTABLECE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA PARA VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LAS SANCIONES QUE SE ESTABLECEN EN ESTE RUBRO PUEDEN SER LA DESTITUCIÓN DE CUALQUIER SERVIDOR PÚBLICO NO DESIGNADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SANCIÓN ECONÓMICA DE TRES VECES EL MONTO DEL BENEFICIO ECONÓMICO OBTENIDO POR EL DAÑO CAUSADO E INCLUSIVE LA INHABILITACIÓN PARA VOLVER A DESEMPEÑAR UN EMPLEO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

### 5.3 RESPONSABILIDAD DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO SI SE NIEGAN A REFRENDAR.

PARA TENA RAMÍREZ, EL REFRENDO SIRVE PARA FINCAR UNA TRIPLE RESPONSABILIDAD DEL AGENTE REFRENDATARIO: LA PENAL, LA TÉCNICA Y LA POLÍTICA. LA RESPONSABILIDAD PENAL SE FINCA EN EL SECRETARIO AL ASOCIARSE AL ACTO DEL PRESIDENTE MEDIANTE LA APOSICIÓN DE SU FIRMA, CUANDO EL ACTO REFRENDADO ES DELICTUOSO. LA RESPONSABILIDAD DE CARÁCTER TÉCNICO LA ASUME EL SECRETARIO DE ESTADO POR VIRTUD DEL REFRENDO, PORQUE LA SECRETARÍA DE CADA RAMA, A TRAVÉS DE SUS EXPERTOS, DEBE PREPARAR EL MATERIAL DE INFORMACIÓN Y DECISIÓN QUE EL TITULAR DE LA SECRETARÍA PRESENTA BAJO SU RESPONSABILIDAD AL JEFE DEL EJECUTIVO. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA DEL REFRENDO, RESPONDE A LA FUNCIÓN POLÍTICA DEL -

SECRETARIO Y EN ESTA MEDIDA EL SECRETARIO ADQUIERE UNA RESPONSABILIDAD AUTÓNOMA, YA QUE LOS SECRETARIOS DE ESTADO ESTÁN -- OBLIGADOS A COMPARECER ANTE EL CONGRESO PARA INFORMAR SOBRE -- LAS DECISIONES QUE ADOPTEN EN EL RAMO DE SU COMPETENCIA. (2)

SIN EMBARGO, EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO EL -- JEFE DEL EJECUTIVO ES DIRECTAMENTE RESPONSABLE DE LOS ACTOS PO -- LÍTICOS DE SUS SECRETARIOS DE ESTADO, POR LO QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SI NO ESTÁ DE ACUERDO EN LA ACTUACIÓN DE ALGU -- NO DE ELLOS, LO PUEDE REMOVER LIBREMENTE DE SU PUESTO SIN NIN -- GUNA RESPONSABILIDAD.

ES PERTINENTE SEÑALAR, QUE LOS SECRETARIOS NO PUEDEN RE -- FRENDAR LEYES ANTICONSTITUCIONALES, POR EL SIMPLE HECHO DE QUE ELLOS NO TIENEN FACULTAD DE REFRENDAR LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

EL HECHO DE QUE LOS SECRETARIOS DE ESTADO SEAN RESPONSA -- BLES DE LOS ACTOS QUE REFRENDAN, IMPLICA EN SÍ UNA CONTRADIC -- CIÓN, PORQUE EL PRESIDENTE LOS PUEDE REMOVER LIBREMENTE SI NO FIRMA, Y SI LO HACE Y EL ACTO QUE SE REFRENDE ES CONTRARIO A -- LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, TAL CONDUCTA LA PUEDE ACA -- RRAR UNA RESPONSABILIDAD, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE EL ACTO -- SE PUEDE IMPUGNAR JUDICIALMENTE PARA ANULARLO.

#### 5.4 CORESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO DE LOS ACTOS DEL SECRETA -- RIO EN MATERIA DE REFRENDO.

LA FIGURA JURÍDICA DEL REFRENDO ENTRAÑA PRÁCTICAMENTE LA IRRESPONSABILIDAD DEL JEFE DE ESTADO. EL PRESIDENTE DE LA REPÚ -- BLICA DURANTE EL DESEMPEÑO DE SU ENCARGO SÓLO ES REPONSABLE --

---

(2) TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1987. VIGÉSIMA SEGUNDA EDICIÓN, PÁGS. 258-260.

POR TRAICIÓN A LA PATRIA O DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN, (EN MATERIA PENAL).

CUANDO EL ACTO DELICTUOSO ES DEL PRESIDENTE Y EL SECRETARIO LO REFRENDA, ÉSTE ÚLTIMO ASUME COMO COPARTÍCIPE SU PERSONAL RESPONSABILIDAD EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 108 DE LA -- CONSTITUCIÓN. A FIN DE QUE LA ACTIVIDAD DEL JEFE DEL EJECUTIVO NO QUEDA TOTALMENTE AL MARGEN DE LAS NORMAS PUNITIVAS, LO QUE ES INADMISIBLE EN UN RÉGIMEN DE DERECHO, SURGE COMO MANTENEDOR DEL ACTO EN EL ASPECTO DE LA IMPUTABILIDAD PENAL, EL SECRETARIO QUE LO REFRENDA. SU RESPONSABILIDAD PUEDE SER EXIGIBLE DURANTE EL DESEMPEÑO DE SU ENCARGO PREVIO DESAFUERO. (3)

SIN EMBARGO, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ES CORRESPONSABLE DEL ACTO DELICTUOSO Y SE LE PUEDE EXIGIR SU RESPONSABILIDAD UNA VEZ CONCLUIDO SU MANDATO CONSTITUCIONAL.

"DE NINGUNA MANERA SE EXIME DE RESPONSABILIDAD PENAL AL PRESIDENTE PARA DESPLAZARLA HACIA EL SECRETARIO; ÉSTE ÚLTIMO PODRÁ--SER CONDENADO COMO CÓMPlice O COAUTOR POR HABER PARTICIPADO - MEDIANTE EL ACTO PERSONAL DEL REFRENDO EN EL ACTO CRIMINOSO - DEL PRESIDENTE, PERO ELLO NO LIBRA AL PRESIDENTE DE LA RESPONSABILIDAD EXIGIBLE OPORTUNAMENTE". (4)

EN LA RAZÓN DE LA ALTA INVESTIDURA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL ARTÍCULO 108 CONSTITUCIONAL ESTABLECE QUE DURANTE EL DESEMPEÑO DE SU ENCARGO EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA - SÓLO PUEDE SER JUZGADO POR DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN Y - POR TRAICIÓN A LA PATRIA.

SIN EMBARGO NO EXISTE LEY REGLAMENTARIA QUE SEÑALE CUÁ--LES SON LOS DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN, EN LA PRÁCTICA SE

(3) TENA RAMÍREZ, FELIPE, OP. CIT. PÁG. 258.

(4) ÍDEM. OP. CIT. PÁG. 259.

DESPRENDE QUE DURANTE EL DESEMPEÑO DEL ENCARGO, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ES PRÁCTICAMENTE IRRESPONSABLE Y SÓLO SE LE -- PUEDE EXIGIR RESPONSABILIDAD AL CONCLUIR SU PERÍODO SEXENAL -- POR DELITOS DEL ORDEN PENAL QUE ESTÉN DEBIDAMENTE TIPIFICADOS EN LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE.

"EN LA LEGISLACIÓN COMPARADA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ES RESPONSABLE DE HECHOS CRIMINALES QUE SE ENUMERAN, Y DE -- CONDUCTAS POLÍTICAS QUE PUEDAN DAR LUGAR A LA PÉRDIDA DE LA -- CONFIANZA EN EL PRIMER MAGISTRADO, PERO EN NUESTRO PAÍS, AL -- PRESIDENTE SE LE HA DADO UNA FUERZA Y UN PODER, QUE NUESTROS AU -- TORES LO EQUIPARAN AL DE UN REY ABSOLUTO, CON VENTAJA DE QUE -- ESTE PODER ESTÁ LIMITADO A SEIS AÑOS; ADEMÁS NUESTRA REALIDAD LO REVELA QUE EN BASE A ESE PODER, EJERCIDO SIN DUDA CON CIER -- TA DISCRECIÓN, NO SERÍA POSIBLE ENJUICIAR A UN PRESIDENTE SAL -- VO QUE PERDIERA SU FUERZA POLÍTICA" (5)

#### 5.5 RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE POR NO PUBLICAR UNA LEY EX -- PEDIDA POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.

YA HEMOS PRECISADO QUE EL ACTO LEGISLATIVO CONCLUYE CUAN -- DO EL EJECUTIVO NO PUEDE OBJETAR LA LEY EMANADA DEL CONGRESO, PORQUE HAYAN TRANSCURRIDO LOS DIEZ DÍAS ÚTILES QUE SEÑALA EL -- ARTÍCULO 72 INCISO B) CONSTITUCIONAL, O PORQUE SUS OBSERVACIO -- NES NO LAS ACEPTÓ EL PODER LEGISLATIVO. PARA QUE EL ACTO LE -- GISLATIVO SEA PERFECTO ES MENESTER QUE LA LEY SE PUBLIQUE ME -- DIANTE UN DECRETO PROMULGATORIO DE LEY, QUE CORRESPONDE ELABO -- RRARLO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y REFRENDARLO AL SECRETA -- RIO DE GOBERNACIÓN, DE ACUERDO A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

(5) CÁRDENAS, RAÚL F. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚ -- Blicos. EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO 1982. PRIMERA EDI -- CIÓN. PÁGS. 493-494.

"UNA LEY O DECRETO DEL CONGRESO, AL SER APROBADO REGULARMENTE, SÓLO PUEDEN SER MODIFICADOS, DEROGADOS O INTERPRETADOS POR EL PROPIO CONGRESO; DEL PRESIDENTE NO REQUIEREN MÁS QUE DE SU PROMULGACIÓN". (6)

DE AHÍ QUE RESULTE UNA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL INELUDIBLE PARA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EL PUBLICAR LA LEY O PROMULGARLA DE ACUERDO AL ARTÍCULO 89 FRACCIÓN PRIMERA DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

"EL PRESIDENTE ESTÁ OBLIGADO A PUBLICAR LA LEY, Y SI NO LO HACE ESA LEY ENTRA EN VIGOR. AHORA BIÉN, LA LEY FUNDAMENTAL NO DEJÓ DISCRECIONALIDAD AL PRESIDENTE SOBRE LA PUBLICACIÓN, SINO QUE SE LA IMPUSO COMO UNA OBLIGACIÓN Y LAS OBLIGACIONES NO SE PUEDEN ELUDIR, HAY QUE CUMPLIRLAS. ENTONCES ¿QUÉ HACER ANTE UN PRESIDENTE QUE SE NIEGA A PUBLICAR UNA LEY? BURGOA OPINA QUE - EL CONGRESO PUEDE PUBLICAR LA LEY, Y EN ESTO ESTAMOS DE ACUERDO CON ÉL Y ESTA TESIS SE CORROBORA PUES EN LA REFORMA AL ARTÍCULO 70 EN 1977, SE INDICA QUE LA LEY REGULARÁ LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO INTERNO DEL CONGRESO, NO NECESITA DE PROMULGACIÓN - DEL PRESIDENTE PARA TENER VIGENCIA". (7)

EMPERO, EXISTE DISCREPANCIA EN LA DOCTRINA RESPECTO A QUE SI ESTA OMISIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA LE PUEDE ACARRERAR RESPONSABILIDAD POLÍTICA.

TENA RAMÍREZ AFIRMA QUE "PARA OBLIGAR AL EJECUTIVO A PROMULGAR UNA LEY, EN CASO DE QUE SE NIEGUE A HACERLO, NO HAY EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL NINGÚN MEDIO DIRECTO, PUES NI SI

---

(6) ARTEAGA NAVA, ELISUR. DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL. EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO 1988. PRIMERA EDICIÓN. PÁG. - 256.

(7) CARPIZO, JORGE. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. EDITORIAL - SIGLO XXI. MÉXICO 1988. OCTAVA EDICIÓN. PÁG. 93.

QUIERA EL JUICIO DE RESPONSABILIDAD PODRÍA ABRIRSE EN ESE CASO CONTRA EL PRESIDENTE, SOLAMENTE PODRÍA SER EMPLEADA LA ACCIÓN POLÍTICA, QUE ANTE LA OBSTINACIÓN DEL EJECUTIVO PROVOCARÍA UN CONFLICTO DE PODERES. EN OTROS PAÍSES SÍ EXISTE, COMO PRECAUCIÓN CONSTITUCIONAL, LA POSIBILIDAD DE SUPLIR LA PROMULGACIÓN DEL EJECUTIVO CUANDO SE NIEGA A LLEVARLA A CABO, POR MÁS QUE - ENTONCES EL ÓRGANO REEMPLAZANTE ASUME LA FUNCIÓN PROMULGATORIA, LA CUAL SIGUE SIENDO EJECUTIVA". (8)

SIN EMBARGO, CREEMOS QUE EN BASE AL ARTÍCULO 72 INCISO C) CONSTITUCIONAL, QUE SI EL EJECUTIVO HACE OBSERVACIONES DE LA LEY Y EL CONGRESO NO LAS OBSERVA, EL PROYECTO SERÁ LEY Y EL EJECUTIVO SOLAMENTE DEBE PROMULGARLAS Y PUBLICARLAS SO PENA DE INCURRIR EN RESPONSABILIDADES POR NO OBSERVAR LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES A LAS CUALES JURÓ AL MOMENTO DE PROTESTAR OBSERVAR LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES QUE DE ELLA EMANEN.

"EN EL CASO DE QUE EL PRESIDENTE NO PUBLIQUE UNA LEY, ESTÁ INCUMPLIENDO UNA OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL QUEBRANDO EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES Y ANULANDO AL PODER LEGISLATIVO; EN CONSECUENCIA, ESTÁ ROMPIENDO EL ORDEN JURÍDICO Y, POR TANTO, TIENE RESPONSABILIDAD POLÍTICA QUE SE LE PUEDE SEGUIR A TRAVÉS DE UN JUICIO DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA ENCUCADRANDO SU OMISIÓN EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 108". (9)

ES INDUDABLE E INCUSTIONABLE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEBE ASUMIR LA RESPONSABILIDAD QUE CORRESPONDA POR NO OBSERVAR LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, PORQUE DE OTRA MANERA ESTARÍAMOS ANTE LA PRESENCIA DE UN DICTADOR Y LA FRASE QUE ENUNCIA AL TOMAR POSESIÓN DE SU CARGO "QUE LA NACIÓN OS DEMANDA" QUEDARÍA SIN NINGÚN EFECTO Y SÓLO SE CONVERTIRÍAN EN FRASES PROTOCOLARIAS.

(8) TENA RAMÍREZ, FELIPE. OP. CIT. PÁGS. 462-463.

(9) CARPIZO, JORGE. OP. CIT. PÁG. 94.

## CONCLUSIONES

PRIMERA.- EL REFRENDO APARECE SIMBOLIZADO POR MEDIO DE LOS SELLOS PARA SALVAGUARDAR Y ASEGURAR LAS PRERROGATIVAS DEL MONARCA, ES DECIR PARA QUE EL ACTO DE QUE SE TRATE NO SEA ALTERADO, SE TENÍA QUE SELLAR Y DE ESTA MANERA EL ACTO QUEDABA CONVALIDADO.

SEGUNDA.- LOS CANCELLERES ERAN LOS ENCARGADOS DE LA GUARDA Y APOSICIÓN DE LOS SELLOS, SIN EMBARGO, SU ACCIÓN DE SELLAR ERA UN ACTO MECÁNICO DE SUMISIÓN Y POR ENDE, NO ADQUIRÍAN RESPONSABILIDAD.

TERCERA.- EN LA MEDIDA QUE VA EVOLUCIONANDO LA FIGURA DEL REFRENDO, LA FIRMA ADQUIERE MAYOR IMPORTANCIA QUE EL SELLADO POR QUE DE ESTA MANERA EXISTE UNA EXPRESIÓN MATERIAL Y PROPIA DE LAS PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO DEL JEFE DE ESTADO.

CUARTA.- EL REFRENDO ADQUIERE LA PLENITUD DE SUS AFECTOS, CUANDO EL MONARCA SE CONSIDERA INVOLABLE, ENTONCES SE TRASLADA LA RESPONSABILIDAD A LOS MINISTROS POR LAS DECISIONES QUE ADOPTEN POR EL REY, EL MINISTRO NO SERÁ RESPONSABLE SÓLO ANTE EL SOBERANO, SINO TAMBIÉN ANTE EL REINO REPRESENTADO EN EL PARLAMENTO.

QUINTA.- EN FORMA SIMULTÁNEA A LA RESPONSABILIDAD DEL MINISTRO, SURGE EN DEFENSA DEL MINISTRO ANTE EL SOBERANO, LA IDEA DE QUE EL REY NO PUEDE ACTUAR SOLO Y LE TIENE QUE TOMAR PARECER A LOS MINISTROS SOBRE LOS ACTOS QUE SE VAN A SOMETER A REFRENDO. DE ESTA MANERA LA RESPONSABILIDAD SE PUEDE EXIGIR AL MINISTRO REFRENDATARIO PORQUE ESTE PARTICIPA EN EL ACTO QUE VA A SER REFRENDADO Y ADEMÁS PORQUE EXISTE LIBERTAD REFRENDATARIA.

SEXTA.- EN MÉXICO LA PRIMERA CONSTITUCIÓN QUE CONTEMPLÓ LA FIGURA DEL REFRENDO FUE LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ, QUE INSPIRADA EN LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE

FRANCIA DE 1789, Y EN LOS POSTULADOS QUE DIERON SU ORIGEN, - ADOPTA AL REFRENDO COMO UN ACTO PARA ATENUAR LOS PRIVILEGIOS - DEL MONARCA MEDIANTE LA FIRMA DEL SECRETARIO DE DESPACHO Y POR MEDIO DE ESTA FIRMA ADQUIRÍAN RESPONSABILIDAD, POR LOS ACTOS - QUE REFRENDABAN.

SEPTIMA.- EN SENTIDO ESTRICTO, LA IRRESPONSABILIDAD DE QUE GOZAN LOS JEFES DE ESTADO, HACE NECESARIA LA FIGURA DEL REFRENDO, PORQUE DE ESTA MANERA SE TRASLADA LA RESPONSABILIDAD EN EL MINISTRO REFRENDATARIO O SECRETARIO DE ESTADO SEGÚN SE TRATE, LOS CUALES DEBEN GOZAR DE PLENA LIBERTAD REFRENDATARIA.

OCTAVA.- EN EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA MEXICANO, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA AL SER EL JEFE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL RECÁE EN ÉL LA RESPONSABILIDAD DE NOMBRAR A LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y AL MISMO TIEMPO REMOVERLOS, POR LO QUE EL REFRENDO POR PARTE DE ÉSTOS NO ADQUIERE EL SENTIDO DE RESPONSABILIDAD IMPLÍCITO QUE CONLLEVA DICHA FIGURA, YA QUE LA LIBERTAD REFRENDATARIA SE VE COARTADA Y NO PUEDE EXISTIR LA LIBRE, EXPONTÁNEA DECISIÓN DE EXPRESAR EL CONSENTIMIENTO DEL ACTO EN QUE INTERVIENE O ABSTENERSE DE HACERLO, SO PENA DE SER REMOVIDO DE SU PUESTO SIN NINGUNA RESPONSABILIDAD DEL PRESIDENTE.

NOVENA.- EN CONSECUENCIA, EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA MEXICANO, LA VOLUNTAD DEL SECRETARIO DE ESTADO PARA REFRENDAR, ESTÁ VICIADA DEBIDO A QUE ÉSTE DEBE SU PUESTO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y DEBE ACTUAR SEGÚN LAS DIRECTRICES QUE LE MARQUE O DE LO CONTRARIO PUEDE SER REMOVIDO.

DECIMA.- LA JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, QUE ESTABLECÍA LA NECESIDAD DE REFRENDO DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, ERA UNA JURISPRUDENCIA ERRÓNEA QUE SE EXCEDÍA EN LA INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE NUNCA HA ESTABLECIDO LA NECESIDAD DE QUE LA LEY REQUIERA REFRENDO PARA SU VALIDEZ.

DECIMA PRIMERA.- CON LA REFORMA AL ARTÍCULO 113 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, QUEDA SIN EFECTO LA JURISPRUDENCIA ERRÓNEA Y EN LO SUCESIVO, TRATÁNDOSE DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEY, SÓLO NECESITARÁN EL REFRENDO DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, POR SER EL ENCARGADO DE LA PUBLICACIÓN DE LA LEY, POR MEDIO DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.

DECIMA SEGUNDA.- CON LA REFORMA MENCIONADA, SÓLO NECESITA REFRENDO EL DECRETO PROMULGATORIO DE LEY, MÁS NO LO NECESITA LA LEY EMANADA DEL CONGRESO DE LA UNIÓN QUE HA CUMPLIDO CON TODAS LAS ETAPAS PARA SU ELABORACIÓN, PORQUE DE OTRA MANERA, SI SE EXIGIERA EN LAS LEYES SE PONDRÍA UN OBSTÁCULO A LA LABOR DEL PODER LEGISLATIVO SI EL AUXILIAR DEL EJECUTIVO SE NIEGA A REFRENDAR.

DECIMA TERCERA.- SI EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SE NEGARA A PROMULGAR LA LEY MEDIANTE EL DECRETO PROMULGATORIO CORRESPONDIENTE, INCUMPLIRÍA UNA OBLIGACIÓN QUE LE IMPONE LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA Y EN CONSECUENCIA SE LE PODRÍA EXIGIR RESPONSABILIDAD POR SU CONDUCTA, PORQUE SU PROCEDER QUERANTARÍA EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN DE PODERES.

DECIMA CUARTA.- PROPONEMOS QUE SE ESTABLEZCA UNA REGULACIÓN MÁS PRECISA SOBRE EL REFRENDO Y SE EXIMA DE RESPONSABILIDAD AL SECRETARIO QUE SE REHUSE REFRENDAR LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y SOBRE TODO QUE ESTA CONDUCTA NO PROVOQUE QUE SEA REMOVIDO DE SU PUESTO, PARA QUE DE ESTA MANERA EL REFRENDATARIO TENGA PLENA LIBERTAD EN CONSENTIR O NEGARSE A REFRENDAR EL ACTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

DECIMA QUINTA.- DE ACUERDO A LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ QUE ADOPTABA AL REFRENDO COMO UN MEDIO PARA LIMITAR LA VOLUNTAD DEL MONARCA, NADA IMPIDE EN NUESTRA LEGISLACIÓN QUE SE FINQUE RESPONSABILIDAD EN EL REFRENDATARIO, PORQUE DE OTRA MANERA EL REFRENDO SERÍA UNA PRÁCTICA OCIOSA E INSERVIBLE QUE SE DEBERÍA ELIMINAR DE NUESTRO DERECHO POSITIVO MEXICANO.

DECIMA SEXTA.- RESPECTO A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPÚBLICA MEXICANA, PROPONEMOS QUE SE REFORME EL ARTÍCULO CORRELATIVO DE LA CONSTITUCIÓN ESTATAL QUE CONTEMPLA EL REFERENDO DE LEYES, PORQUE DE OTRA MANERA, LA CONSTITUCIÓN ESTATAL DE QUE SE TRATE, SERÍA CONTRARIA A LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1984. SEXTA EDICIÓN.
- 2.- ARTEAGA NAVA, ELISUR. DERECHO CONSTITUCIONAL ESTATAL. ED. PORRÚA, S. A. MÉXICO 1988. PRIMERA EDICIÓN.
- 3.- CÁCERES ROSA, GONZALO. EL REFRENDO MINISTERIAL. TIPOGRAFÍA DE ARCHIVOS OLAZAGA 1. MADRID, ESPAÑA 1934. PRIMERA - EDICIÓN.
- 4.- CÁRDENAS, RAÚL F. RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1982. PRIMERA EDICIÓN.
- 5.- CARPIZO, JORGE. LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917. ED. PORRÚA, S. A. MÉXICO 1986. SÉPTIMA EDICIÓN.
- 6.- CARPIZO, JORGE. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. ED. SIGLO - XXI. MÉXICO 1988. OCTAVA EDICIÓN.
- 7.- DE LA MADRID H., MIGUEL. ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL. ED. CEN DEL PRI. MÉXICO 1981. COPIA FACSIMILAR DE LA SEGUNDA EDICIÓN DE PORRÚA, S.A.
- 8.- DE LA MADRID H., MIGUEL. EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO, SEPTIEMBRE A DICIEMBRE DE 1985, TOMO 19. IMPRESIÓN DE TALLERES GRÁFICOS DE LA NACIÓN. MÉXICO 1986. PRIMERA - EDICIÓN.
- 9.- DUGUIT, LEÓN. MANUAL DE DERECHO CONSTITUCIONAL. EDITADO - Y TRADUCIDO POR FRANCISCO BELTRÁN. MADRID 1921. TRADUCCIÓN DE LA TERCERA EDICIÓN FRANCESA DE 1918.
- 10.- ESCRICHE, JOAQUÍN. DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACIÓN Y - JURISPRUDENCIA. EDITADO POR JULIO LE CLERE Y COMP. MADRID 1880. TERCERA EDICIÓN.
- 11.- FRAGA, GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRÚA, S.A. - MÉXICO 1988. VIGÉSIMA SÉPTIMA EDICIÓN.
- 12.- GARCÍA MAYNEZ, EDUARDO. INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1984. TRIGÉSIMA SEXTA EDICIÓN.

- 13.- G. GETTELL, RAYMOND. HISTORIA DE LAS IDEAS POLÍTICAS. EDITORA NACIONAL. MÉXICO 1979. SEGUNDA EDICIÓN.
- 14.- MARTÍNEZ DE LA SERNA, JUAN ANTONIO. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1983. PRIMERA EDICIÓN.
- 15.- MORENO, DANIEL. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. ED. PAX-MÉXICO. MÉXICO 1984. OCTAVA EDICIÓN.
- 16.- OLIVERA TORO, JORGE. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. PORRÚA, S. A. MÉXICO 1988. QUINTA EDICIÓN.
- 17.- SAYEG HELÚ, JORGE. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO. TOMO I. ED. CULTURA Y CIENCIA POLÍTICA A.C. MÉXICO 1972. PRIMERA EDICIÓN.
- 18.- SAYEG HELÚ, JORGE. EL CONSTITUCIONALISMO SOCIAL MEXICANO. TOMO III. ED. CULTURA Y CIENCIA POLÍTICA A.C. MÉXICO 1974. PRIMERA EDICIÓN.
- 19.- SERRA ROJAS, ANDRÉS. DERECHO ADMINISTRATIVO. ED. MANUEL - PORRÚA. MÉXICO 1959. PRIMERA EDICIÓN.
- 20.- TENA RAMÍREZ, FELIPE. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1987. VIGÉSIMA SEGUNDA EDICIÓN.
- 21.- TENA RAMÍREZ, FELIPE. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. ED. - PORRÚA, S.A. MÉXICO 1989. DÉCIMA QUINTA EDICIÓN.
- 22.- VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN. DERECHO ADMINISTRATIVO. TOMO II. TIPOGRAFÍA EDITORIAL ARGENTINA. BUENOS AIRES 1950. PRIMERA EDICIÓN.

#### LEGISLACION CONSULTADA Y OTROS

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. ED. PORRÚA, S.A. MÉXICO 1989. 87AVA EDICIÓN.
- LEY FEDERAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ED. SECRETARÍA DE LA - CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. ED. PORRÚA S.A. MÉXICO 1989. VIGÉSIMA PRIMERA EDICIÓN.

LEYES DE SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS,  
DE LOS AÑOS DE 1934, 1936, 1939, 1964 Y 1958. ED. TALLERES GRÁ-  
FICOS DE LA NACIÓN.

EXCELSIOR. EDICIÓN MATUTINA. MÉXICO 30 DE ABRIL DE 1986.

CONSTITUCIONES POLÍTICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA RE-  
PÚBLICA MEXICANA. ED. GUPY, S.A. MÉXICO 1986.