

391
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

" EL REFRENDO SECRETARIAL EN LA
CONSTITUCION Y EN LA
JURISPRUDENCIA "

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

FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

" EL REFRENDO SECRETARIAL EN LA CONSTITUCION
Y EN LA JURISPRUDENCIA "

CAPITULO I

ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

1. Atribuciones del Presidente de la República.
 - 1.1. De naturaleza administrativa.
 - 1.1.1. Titular de la Administración Pública.
 - 1.1.2. Organos Auxiliares.
 - 1.2. De naturaleza legislativa.
 - 1.3. De naturaleza jurisdiccional
 - 1.3.1. Tribunales administrativos.
 - 1.3.2. Artículo 73, fracción XXIX - H.
2. Actos legislativos del Presidente de la República.
 - 2.1. De carácter formal. Decretos-ley.
 - 2.1.1. Artículo 49 Constitucional.
 - 2.1.2. Artículo 29 Constitucional.
 - 2.1.3. Artículo 73, fracción XVI, base la. Constitucional.
 - 2.1.4. Artículo 131 párrafo segundo Constitucional.
 - 2.2. De carácter material. Reglamentos, Decretos, Acuerdos.
 - 2.2.1. Concepto de Reglamento, Formal y Material.
 - 2.2.2. Artículo 89, fracción I Constitucional.
 - 2.2.3. Artículo 21 Constitucional.
 - 2.2.4. Concepto de Decreto.
 - 2.2.5. Concepto de Acuerdo.

3. Promulgación y publicación de leyes, decretos y acuerdos.

- 3.1. Concepto de promulgación.
- 3.2. Concepto de publicación.
- 3.3. El artículo 89, fracción I Constitucional.

CAPITULO II

**ACTOS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO
Y JEFES DE DEPARTAMENTO DE ESTADO**

1. Secretaría de Estado.

1.1. Concepto.

- 1.1.1. Doctrina.
- 1.1.2. Origen de la Institución Ministerial.
- 1.1.3. Artículo 90 Constitucional.
- 1.1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

1.2. Secretarios de Estado.

- 1.2.1. Nombramiento.
- 1.2.2. Competencia.
 - 1.2.1.1. Reglamento Interior.
 - 1.2.1.2. Artículo 93 Constitucional.

2. Departamentos de Estado.

2.1. Concepto.

2.2. Jefes de Departamento de Estado.

- 2.2.1. Competencia.
 - 2.2.1.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 - 2.2.1.2. Reglamento Interior.
 - 2.2.1.3. Artículo 93 Constitucional.

CAPITULO III

EL REFRENDO SECRETARIAL

1. Concepto.
2. Naturaleza.
3. El artículo 92 Constitucional.
 - 3.1. Debate en el Constituyente de 1916-17.
 - 3.2. Texto original.
 - 3.3. Texto reformado en 1981.
4. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
 - 4.1. Texto original.
 - 4.2. Texto reformado en 1985.
 - 4.2.1. Iniciativa Presidencial.
 - 4.2.2. Debates legislativos.
5. Interpretación jurisprudencial.
6. Efectos finales del Refrendo Secretarial vigente.

CAPITULO IV

EL REFRENDO SECRETARIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO

1. Constitución de la Monarquía Española. 1812.
2. Decreto Constitucional para la Libertad de América Mexicana. 1814.
3. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. 1822.
4. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. 1824.
5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824.
6. Leyes Constitucionales de la República Mexicana (Cuarta Ley). 1836.
7. Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836.
8. Bases Orgánicas de la República Mexicana. 1843.
9. Constitución Política de la República Mexicana. 1857.

CAPITULO V

EL REFRENDO SECRETARIAL A TRAVES DE LAS LEYES DE SECRETARIAS

1. Ley de Secretarías de Estado de abril de 1917.
2. Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1917.
3. Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Ejecutivo Federal. 1934.
4. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 1935.
5. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 1939.
6. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 1946.
7. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 1958.

CAPITULO VI

EL REFRENDO SECRETARIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES

1. América.
2. Europa.

CAPITULO VII

Conclusiones.

CAPITULO PRIMERO

ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

Consideramos oportuno abordar previamente, la teoría de la división de poderes, con el objeto de un mejor entendimiento en el ejercicio de los -- mismos.

Todo Estado, desde la antigüedad, ha llevado a cabo ciertas funciones, que han venido siendo realizadas por grupos de individuos autorizados -- por la ley, y designados por los ciudadanos. Este grupo ha sido denominado -- "gobernantes", mismos que conforman órganos de poder del Estado.

El maestro Gabino Fraga define la actividad del Estado, como "el -- conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. El otorgamiento de dichas atribuciones obedece a la necesidad de crear jurídicamente -- los medios adecuados para alcanzar los fines estatales" (1).

Así, nos encontramos con dos términos que en la práctica suelen utilizarse indistintamente: funciones y atribuciones del Estado. El maestro -- Fraga considera que estamos ante nociones diferentes, ya que "el concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede y debe hacer. El concepto de funciones se refiere a la forma de la actividad del Estado. Las funciones constituyen la forma de ejercicio de

(1) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Vigésimosexta edición, México, 1987, p. 13.

las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución" (2).

Desde Grecia, las atribuciones que tradicionalmente realizan los -- órganos de poder son tres: a) orientación: son guías en la toma de decisiones, emiten la ley que habrá de regir a través de normas generales, imperativas, abstractas y coercitivas; b) ejecución: se encargan de la ejecución de las leyes, de la administración del Estado y, c) resolución de conflictos: -- encargados de resolver imperativamente las controversias que se susciten.

La teoría de la división de poderes, surge históricamente para combatir el absolutismo, y en la actualidad constituye la piedra angular de la -- organización de los Estados constitucionales modernos.

En opinión de Tena Ramírez "desde Aristóteles hasta Montesquieu, to dos los pensadores a quienes preocupó la división de Poderes, dedujeron sus -- principios de una realidad histórica concreta. De la comparación de varias -- constituciones de su época, y teniendo en cuenta el Estado-ciudad realizado -- en Grecia, Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial. De las varias formas combinadas que descubrió -- en la constitución romana, Polibio dedujo la forma mixta de gobierno. En presencia de la realidad francesa de su época, Bodino afirmó la existencia de -- cinco clases de soberanía, que por ser ésta indivisible incluyó en el órgano legislativo... Y por último, infiriendo sus principios de la organización -- constitucional inglesa, Locke y Montesquieu formularon la teoría moderna de -- la división de Poderes" (3).

(2) Idem, p. 26.

(3) Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, Décimonoventa Edición, México, 1983, p. 206.

Considera Tena Ramírez, que con Locke y Montesquieu se da un partaguas en la doctrina, ya que hasta antes de ellos la división de Poderes y la clasificación de sus funciones obedecía a una simple razón práctica; a la necesidad de especializar las actividades. Así, con estos dos autores, surge la inquietud de limitar y controlar el poder para evitar el abuso en su ejercicio. "De este modo la división de Poderes llegó a ser y siéndolo continúa hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder público, que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales" (4).

Puede afirmarse que el mundo debe a Montesquieu la distinción de -- las clases de funciones que realizan los órganos de gobierno. En sus propias palabras "para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder" (5). Surge así, la clásica división tripartita, coexistiendo el poder legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial.

No obstante, la doctrina de Montesquieu ha sido objeto de severos ataques, ya que se limitó a una rígida separación de los poderes, más mecánica que orgánica.

Efectivamente, ya desde la época de Montesquieu, la realidad rebasa en mucho, su teoría. Lo que se pretende, es distribuir las funciones que se derivan del poder entre varios órganos, que deben colaborar entre sí, auxiliares y complementarse, con el objeto de satisfacer los requerimientos del pueblo. Se busca sí, división en las funciones, pero esto no implica ni una separación, ni una rivalidad.

De esta forma, podemos hablar de una separación de órganos, más no de sus funciones. Esta división es y debe ser flexible, situándonos así en lo que Karl Loewenstein llamó el "principio de distribución orgánica de las funciones del Estado".

(4) Idem, p. 206.

(5) Idem, p. 206.

La teoría de la división de poderes, puede ser examinada desde dos - puntos de vista: a) respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y b) respecto de la distribución de las funciones - del Estado entre esos órganos.

En opinión del maestro Fraga, desde el primer punto de vista, "la separación de poderes implica la separación de los órganos del Estado en tres -- grupos diversos e independientes unos de otros, y cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guardan entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes" (6).

De acuerdo a lo anterior, nos encontramos que los Estados modernos - han establecido en sus constituciones, para el ejercicio de la soberanía, el - poder Ejecutivo, el poder Legislativo y el poder Judicial, "cada uno de ellos constituido en forma que los diversos elementos que lo integran guarden entre sí la unidad que les da el carácter de Poderes" (7).

Desde el segundo punto de vista, "la separación de Poderes impone la distribución de funciones diferentes entre cada uno de los Poderes; de tal manera, que el Poder Legislativo tenga atribuido exclusivamente la función legislativa; el Poder Judicial, la función judicial, y el Poder Ejecutivo, la administrativa" (8).

Por requerimientos de la vida práctica, se ha otorgado la atribución a un mismo poder de realizar funciones de naturaleza diferente.

(6) Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 28.

(7) Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 28.

(8) Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 28 y 29.

Surge así, la necesidad de clasificar las funciones del Estado en -- dos categorías: a) desde el punto de vista del órgano que la realiza, en base a un criterio formal, subjetivo u orgánico, y b) desde el punto de vista de la naturaleza intrínseca de la función, partiendo de un criterio objetivo y material.

A la luz de estos principios, existen dos tipos de actos realizados por los órganos de Poder del Estado: a) formales: en los que se atiende al -- órgano al que corresponde el acto; así, todos los actos que ejecute el Poder -- Legislativo, son formalmente legislativos, los que emanen de los Poderes Ejecuto y Judicial, serán respectivamente, formalmente ejecutivos y jurisdiccionales, independientemente de su contenido intrínseco y, b) materiales: en los -- que se observa la índole o naturaleza del acto. De esta forma, serán actos materialmente legislativos, aquéllos que consten en preceptos imperativos y ---- abstractos, sin importar el órgano emisor; serán actos materialmente ejecutivos, aquéllos que tienden a aplicar concretamente una ley, sin interesar el órgano encargado de la ley y, serán actos materialmente jurisdiccionales, aquéllos que resuelvan controversias jurídicas que atañan a los particulares, sin considerar que provengan del órgano judicial.

Generalmente coinciden el carácter formal y el material de las funciones, de tal suerte que las funciones que materialmente tienen naturaleza -- administrativa, legislativa y judicial, corresponden respectivamente a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Empero puede acontecer que no exista esta coincidencia, y que un poder realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de las que normalmente le son atribuidas.

De este modo los actos formalmente ejecutivos, legislativos y jurisdiccionales no presentan ningún problema; podemos identificarlos rápidamente, señalando al órgano que los emitió.

Desde el punto de vista material, resulta indistinto el órgano que realiza el acto, por lo que es necesario hacer un análisis de la naturaleza del mismo pues en la realidad coexisten y se mezclan estas funciones. De esta forma se explica que el Poder Legislativo, además de las funciones legislativas que por su naturaleza le corresponden, pueda realizar otras de carácter ejecutivo y jurisdiccional.

Así, cuando las Cámaras nombran a su personal, realizan actos materialmente ejecutivos. (artículo 77, fracción III constitucional); el Congreso al conceder licencia al Presidente de la República y al aceptar la renuncia del Presidente de la República (artículo 73, fracciones XVI y XVII constitucional); la autorización que debe otorgar el Senado de la República, para que el Presidente pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país o el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional, así como disponer de la guardia nacional fuera de sus respectivos Estados (artículo 76 constitucional) constituyen actos materialmente administrativos. Lo mismo acontece, cuando la Cámara de Diputados declara si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos (artículo 74, fracción V constitucional); la declaración de desaparición de todos los poderes constitucionales de un Estado y el arreglo de las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado por el Senado de la República (artículo 76, fracciones V y VI constitucionales), ejemplos todos de funciones materialmente administrativas. En cuanto a la función que realizan las Cámaras legislativas en los "juicios políticos", estos son de naturaleza indudablemente jurisdiccional.

Similar situación se presenta en el Poder Judicial, ya que entre sus facultades administrativas encontramos las que tiene la Suprema Corte de Justicia para nombrar jueces de Distrito y Magistrados de Circuito, así como para vigilar su conducta; asimismo le compete nombrar al secretario y demás empleados de la Corte, intervenir en la averiguación de hechos que constituyan violación de alguna garantía individual o del voto público (artículo 97 constitucional)

nal) y, puede también conceder licencias a sus miembros por un término que no exceda de un mes (artículo 100 constitucional). En cuanto a las facultades legislativas, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia expide los reglamentos -- interiores de ésta, de los tribunales de Circuito y de los juzgados de Distrito (artículo 12, fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y sexto párrafo del artículo 94 constitucional).

Por lo que concierne a las funciones legislativas que realiza el Presidente de la República, nos encontramos la facultad reglamentaria (artículo 89, fracción I constitucional); también la facultad de iniciar leyes o decretos ante las Cámaras legislativas y la posibilidad de hacer observaciones a -- los mismos mediante el veto (artículos 71 y 72 constitucional). Además, no sólo materialmente o sea por intrínseca naturaleza legislativa, sino también formalmente porque la Constitución establece excepciones a la división de poderes en el artículo 49, que contiene expresamente dos casos de actos legislativos, que se previenen en los artículos 29 y 131 constitucionales. Por otra parte, al resolver controversias en materia laboral y fiscal, realiza actos materialmente jurisdiccionales, como son los que realizan las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje y el Tribunal Fiscal de la Federación.

Expuesto sucintamente este punto, podemos entrar de lleno al estudio del presente capítulo.

i. Atribuciones del Presidente de la República.

El artículo 49 de nuestra Carta Magna señala en su primer párrafo: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial". A su vez, el artículo 80 dice: "Se deposita el -- ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Por otra parte, los artículos 80 a 93 del mismo texto, regulan la organización constitucional del Poder Ejecutivo Federal, y es el numeral 89 el -- que contiene las facultades y obligaciones del mismo. Empero, no todas las facultades del Presidente se encuentran en este último artículo. Algunas otras facultades se encuentran en los artículos 27, fracciones VII, X, XII, XIII y -- XVIII, que determinan la participación del Ejecutivo Federal en materia agraria; el artículo 29, relativo a la suspensión de garantías individuales; el artículo 33, referente a la expulsión de extranjeros, y el artículo 131 aborda lo tocante a la fijación de tarifas de cuotas de exportación e importación.

Del contenido de los anteriores preceptos se deriva toda la vida política de México, que gira alrededor del Presidente de la República. Lo que en -- opinión de Serra Rojas se explica por "la Ineficacia del Poder Judicial para -- contrarrestar los actos contrarios a la ley realizados por la Administración -- Pública; por la concentración en sus manos de todos los asuntos, de cualquier -- naturaleza, que desee conocer; por el ejercicio de facultades constitucionales de enorme amplitud e importancia, ya que todo el poder se ha instituido para el bien de la comunidad y no para la utilidad egoísta de los gobernantes; por el -- ejercicio de actos al margen de la Constitución y referidos a toda la vida del Estado. La insuficiencia del Poder Judicial y el manejo inicial del procedi--- miento de responsabilidad, hacen prácticamente irresponsable a los miembros del Poder Ejecutivo" (9).

Esta situación que garantiza amplia independencia y fuerza al titular del Poder Ejecutivo, se explica históricamente por la necesidad que tenía el -- país en los albores de este siglo, de lograr una estabilidad política, económica y social. Así, el sistema presidencial en México. "ha sido un factor determinante para lograr la estabilidad del país y el avance que en todos los órde--- nes ha logrado el pueblo mexicano" (10).

(9) Serra Rojas, Andrés. "La Función Constitucional del Presidente de la Repú--- blica", Colegio Nacional de Abogados de México, México, 1962, p. 26, 27 y 28.

(10) Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo IX, Edición de la Cámara de Diputados -- del Congreso de la Unión, Tercera Edición, México, 1985, p. 89-4.

1.1. De naturaleza Administrativa.

Hemos comentado ya que las atribuciones del Presidente de la República no se encuentran en un solo precepto constitucional, sino distribuidas en diversas partes de la Constitución. Empero, el artículo 89 señala particularmente las facultades y obligaciones del Ejecutivo, todas ellas formalmente administrativas.

En el orden en que son expuestas por el referido artículo 89, nos encontramos con las siguientes atribuciones:

"1.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa, a su exacta observancia".

Esta fracción se divide en tres atribuciones: la promulgación de leyes, la facultad de expedir reglamentos mismos que como actos administrativos estudiaremos más adelante, y la ejecución de leyes, función que es indudablemente administrativa, pues se realiza con actos administrativos.

La ejecución de leyes que expide el Congreso de la Unión, señala Tena Ramírez, "consiste en la realización de los actos necesarios para hacer efectiva, en casos concretos, la ley del Congreso. Estos actos comienzan inmediatamente después de la promulgación, se desarrollan a través de la tramitación encomendada a las oficinas del Ejecutivo y culminan en la ejecución material del remiso a cumplir la ley" (11).

(11) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 458.

"II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, - al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes".

Encontramos aquí dos facultades administrativas: la de nombramiento y la de remoción de los funcionarios que cita la fracción, excepto que tales - actos se realicen en forma distinta, según la Constitución o leyes secundarias.

Tratándose de los empleados superiores de la Administración Pública, resulta lógico y obligado que por ser representantes o delegados del Ejecutivo, ellos sean de su entera confianza, razón por la que tiene completa libertad para nombrarlos y removerlos sin intervención de autoridad alguna.

En cuanto a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, puede removerlos libremente, ya que ni la Constitución ni otras leyes disponen otra cosa. Situación que no acontece en su nombramiento, ya que para ello requiere la aprobación del Senado como veremos en las fracciones III y IV.

Finalmente puede nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, siempre que su nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Esta fracción sirvió de base al Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el que se fijaron las condiciones en que se podían nombrar y remover a dichos trabajadores, otorgándoles por vez primera seguridad y estabilidad laboral.

"III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado".

Por tratarse de una facultad referida al orden político-internacional, misma que compete en forma exclusiva al Senado de la República, se requiere de su aprobación dada la importancia de la materia.

"IV.- Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los demás empleados superiores de Hacienda".

Para la validez de estos nombramientos se requiere la aprobación del Senado.

"V.- Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes".

En este caso se trata de una facultad que se realiza de acuerdo a la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos (1986).

"VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del ejército terrestre, de la marina de guerra y de la fuerza aérea, para la seguridad y defensa exterior de la Federación".

Por este precepto se pone en las manos del Ejecutivo la obligación de velar por la seguridad, la paz y el orden social en el territorio nacional.

"VII.- Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76".

En relación a la fracción anterior, se le otorgan estas facultades al Ejecutivo.

"VIII.- Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión".

Se faculta al Ejecutivo Federal, para que una vez que el Congreso de la Unión, mediante ley comunique a la Nación que ha declarado la guerra a un país; aquel haga lo mismo, pero con respecto al país contendiente y a la comunidad internacional. Este tipo de actos se fundamenta en el hecho de que el Presidente es el titular de la política internacional, como veremos en la fracción siguiente.

"X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales".

Hay en esta fracción dos facultades: la de dirigir la política exterior, que es de naturaleza administrativa, y la de celebrar Tratados, que es legislativa.

"XI.- Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo --- acuerde la Comisión Permanente".

La convocatoria es condición para que el Congreso pueda funcionar le galmente en sesiones extraordinarias, y se trata de una atribución administrativa.

"XII.- Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones".

El Poder Judicial carece de fuerza pública, por ello necesita de la colaboración del Ejecutivo para dar cumplimiento a sus sentencias y órdenes.

"XIII.- Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras y designar su ubicación".

Por esta fracción, prevalece el interés de la Nación sobre el de las entidades federativas.

"XIV.- Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentencia dos por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentencia dos por delitos del orden común en el Distrito Federal".

En este punto la doctrina suscita opiniones encontradas, ya que algunos autores, como Cáceres Crosa, consideran que existe una interferencia en la actividad jurisdiccional (12). A su vez Tena Ramírez considera que "el indul-

(12) Cáceres, Crosa, citado por Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 468.

to no es otra cosa que la dispensa que el Ejecutivo se hace de su propia ejecución. En efecto, el indulto no toca la cosa juzgada ni modifica el proceso, ni rectifica la actividad jurisdiccional ya extinguida, sino que únicamente -- afecta a la ejecución" (13). Nos unimos a esta última opinión, por lo que consideramos al indulto una atribución administrativa.

"XV.- Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria".

Esta atribución se realiza con el fin de impulsar el desarrollo económico del país y premiar el esfuerzo individual realizado por los autores.

"XVI.- Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente".

"XVII.- Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del -- Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de representantes del Distrito Federal".

"XVIII.- Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso".

Estas tres últimas atribuciones, se refieren a nombramientos, licencias y renunciaciones, para cuya validez es necesario que concurra otro órgano de -

(13) *Idea*, 468.

poder. Hipótesis en las que se conforma que en nuestro sistema existe colaboración entre poderes.

1.1.1. Titular de la Administración Pública.

En México, el Poder Ejecutivo es unipersonal y se deposita su ejercicio en el Presidente de la República (artículo 80 Constitucional). Así, el -- Presidente, es al mismo tiempo, jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe de la Administración Pública.

El carácter que corresponde al Presidente como titular de la Administración Pública Federal, se configura al realizar la función administrativa bajo el orden jurídico establecido por el Poder Legislativo. Empero, la función administrativa, no se limita a la ejecución de las leyes; el Presidente tiene a su cargo otras funciones administrativas, como el nombramiento y remoción de funcionarios, empleados civiles y militares, dirigir las relaciones internacionales, disponer de la Guardia Nacional y llegado el caso declarar la guerra, -- entre otras, como ya quedó expuesto en el punto anterior. Por ello, coincidimos lo que atinadamente afirma Vedel, en el sentido de que "el término de ejecución de las leyes abarca una tarea más general que es asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la continuidad de la vida nacional, es decir, el -- mantenimiento del orden público y la marcha de los servicios públicos" (14).

Como Jefe de la Administración Pública federal, el Presidente de la República ocupa el lugar más alto de la jerarquía administrativa, concentrando en sus manos los poderes de decisión, de mando y jerárquico necesarios para -- mantener la unidad en la administración.

(14) Vedel, citado por Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 55.

Vaiga citar el artículo 90 constitucional, "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.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos".

Es precisamente este texto el que da fundamento legal y origen a la Administración Pública. Pero conforme a su propio texto, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la encargada de establecer las bases de su organización, y consideramos conveniente transcribir los siguientes numerales:

"Artículo 10.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguro y de fianza y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal".

"Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo - de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública -- centralizada:

- I.- Secretarías de Estado, y
- II.- Departamentos Administrativos".

"Artículo 3o.- El Poder Ejecutivo se auxiliará en los términos de -- las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

- I.- Organismos descentralizados;
- II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- III.- Fideicomisos".

1.1.2. Organos Auxiliares.

De esta forma, y de acuerdo a los textos legales ya citados, el Presidente se auxilia para realizar sus funciones administrativas, de las dependencias de la administración centralizada y de las entidades paraestatales. - Dentro de las primeras, encontramos a la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República (artículo 1o. L.O.A.P.F.).

También, como ya señalamos, apoyan al Ejecutivo las empresas paraestatales, es decir los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y los fideicomisos.

Así, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contiene en diversos numerales, las atribuciones de los diversos organismos encargados de auxiliar al Presidente en lo que se refiere a las dependencias de la administración pública centralizada. En lo relativo a la administración paraestatal, éstas se norman tanto por la Ley Federal de Entidades Paraestatales como por sus respectivas leyes orgánicas.

1.2. De naturaleza legislativa.

Como ya apuntamos, las facultades legislativas que constitucionalmente corresponden al Ejecutivo Federal son tres: el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Poder Legislativo; la facultad de observar o vetar los proyectos de leyes o decretos aprobados por las Cámaras, y la facultad reglamentaria.

1. El proceso de formación de leyes o decretos, empieza por el ejercicio de la facultad de iniciativa, por la que determinados órganos del Estado someten a la consideración del Congreso un proyecto de ley o decreto. Este derecho tiene su fundamento en el artículo 71 Constitucional, que señala:

"Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República;
- II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;
- III.- A las legislaturas de los Estados.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates".

De la lectura de este precepto resulta claro que no cualquier persona tiene el derecho de iniciar leyes o decretos, sino solamente aquellos servidores públicos que se supone son los más indicados para detectar e interpretar -- las necesidades del país. En dicho proceso, es lógico que participen los representantes de las Cámaras y las legislaturas de los Estados, ya que a ellos corresponde esta función.

Por lo que se refiere al Presidente, nuestra Carta Magna lo vincula al proceso legislativo, al otorgarle la facultad de iniciativa, ya que se supone -- tiene conocimiento de las necesidades del pueblo y está en posibilidad de hacer propuestas adecuadas.

También, resalta el trato privilegiado que tienen las iniciativas del Presidente, ya que se turnan enseguida a comisión para su dictamen y discusión.

2. Respecto a la facultad que tiene el Ejecutivo, de hacer observaciones a los proyectos de leyes o decretos aprobados por las Cámaras, constituye -- la figura jurídica que conocemos con el nombre de "veto", y tiene su apoyo legal en el artículo 72, inciso b) de la Constitución, que dispone:

"Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones:

b) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido -- sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en -- que el Congreso esté reunido.

.....".

Tena Ramírez considera que veto, "es la facultad que tiene el Presidente de la República para objetar en todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, una ley o decreto que para su promulgación le envía el Congreso" (15).

Por virtud de esta facultad, el Ejecutivo vuelve a intervenir en la génesis de una ley o decreto. Sin embargo, como lo indica la cabeza del referido artículo, esta facultad no es omnívota, ya que no podrá hacer observaciones o vetar:

A) Cuando el Congreso o alguna de las Cámaras ejerza funciones de cuerpo electoral (artículo 72, inciso j constitucional).

B) Cuando el Congreso o alguna de las Cámaras ejerza funciones de jurado (artículo 72, inciso j constitucional).

C) Cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales (artículo 72, inciso j constitucional).

D) Cuando se convoque a sesiones extraordinarias por decreto que expida la Comisión Permanente (artículo 72, inciso j, segundo párrafo).

E) Cuando se trate de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión (artículo 70, párrafo cuarto).

(15) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 257 y 258.

Sin embargo, el veto presidencial, como se indica en el inciso c del numeral 72, puede ser superado, una vez que el proyecto vuelve a su Cámara de origen y es aprobado por ésta por las dos terceras partes del número total de sus votos, así como por la aprobación de la Cámara revisora por igual votación; hipótesis en la que se vuelve a enviar el proyecto al Ejecutivo para su promulgación.

Finalmente, como se desprende del mismo inciso c, en estudio, el veto puede ser total o parcial, según sea desechado en "todo o parte".

Señala Jorge Carpizo que las finalidades del veto son: "a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales; b) Capacitar al Ejecutivo para que se defienda 'contra la invasión y la imposición del Legislativo'; c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo" (16).

3. La última facultad legislativa a que se refiere este apartado y -- que realiza el Presidente de la República, es la "reglamentación", consagrada en el artículo 89, fracción I, por la que se le encomienda la facultad para "proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley".

La facultad de "proveer" en la esfera administrativa a la exacta observación de las leyes, implica la competencia que tiene para realizar los actos que faciliten la ejecución, pero que no son la ejecución misma, ya que ésta última queda comprendida en la segunda parte del referido artículo, como facultad administrativa y que ya estudiamos.

(16) Carpizo, Jorge, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo III, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1988, p. 3230.

En opinión de Gabino Fraga, "El sentido gramatical de la palabra 'proveer' es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes.

"Si se analizan las circunstancias prácticas en que las leyes deben ejecutarse, se observará que es necesario para que tengan una exacta observancia, entre otros actos, desarrollar sus preceptos para ajustarlos a las modalidades que tienen las relaciones a las cuales van a ser aplicados. Las disposiciones que detallan los elementos que la ley consigna deben tener el mismo carácter que ésta, pues la fracción se refiere no únicamente a un solo caso de observancia, sino a todos los casos que puedan presentarse, a diferencia de la ejecución misma, que siempre significa la aplicación concreta de la ley a un caso especial.

"En los términos anteriores, la interpretación gramatical de la disposición legal lleva a la conclusión de que en ella se otorga, juntamente con otras, la facultad de expedir disposiciones generales que sean el medio práctico adecuado para poder dar exacta observancia a la ley" (17).

Así, mediante la exégesis de la tercera y última facultad que consagra el artículo 89, encontramos el único fundamento posible de la facultad reglamentaria.

"Reglamento", en opinión de Gabino Fraga, es "una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo" (18).

(17) Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 110.

(18) Fraga, Gabino, Op. Cit. p. 104.

De esta manera, el reglamento, al igual que la ley, es una disposición de carácter general y abstracto, por lo que estamos frente a un acto que por su naturaleza es legislativo. Empero, su ejercicio por el Presidente se justifica sobradamente, ya que aligera la tarea del Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar completamente las leyes para facilitar su ejecución, además de ser el órgano que está en mejores condiciones de realizarla, pues tiene mayor contacto con el medio en que va a ser aplicada la ley, ya que tiene también a su cargo la ejecución. Asimismo, permite que la legislación se pueda adaptar oportunamente a las necesidades de la vida social, lo que tendría una tramitación más dilatada en caso de realizarse por el Poder Legislativo.

1.3. De naturaleza jurisdiccional.

1.3.1. Tribunales Administrativos.

Como ya mencionamos, el Ejecutivo realiza funciones materialmente jurisdiccionales, mediante la justicia administrativa o proceso administrativo, que surge, como indica Gabino Fraga, "por la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, considerando que debe haber órganos diferentes de ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimiento, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración" - (19).

Lo anterior, con el propósito de tutelar los derechos de los administrados frente a los actos de la Administración, pero con toda la imparcialidad necesaria, ya que se trata de tribunales que están dentro de la órbita del Poder Ejecutivo Federal, llamados tribunales administrativos. Así, este control ha dado lugar a la noción de contencioso-administrativo.

(19) Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 443.

En opinión de Vedel, "el término contencioso tiene un sentido preciso: el conjunto de litigios de una determinada categoría. Tiene también un sentido más lato: el conjunto de normas de organización y procedimiento relativas a la competencia del juez y a sus atribuciones" (20).

Por otra parte, para la Enciclopedia Jurídica Omeba, "la expresión -- contencioso-administrativa, señala la existencia de una función relativa a la decisión de los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los administrados, con motivo de actos o hechos regidos por el Derecho Administrativo" (21).

Considera Fix-Zamudio, que por contencioso-administrativo, se entiende "el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración - pública" (22).

Finalmente, Gabino Fraga estima que el contencioso-administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde el punto de vista material. Desde el primer punto, "el contencioso-administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados tribunales administrativos. Desde el punto de vista material, existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última" (23).

(20) Vedel, Georges, "Derecho Administrativo", Editorial Aguilar, España, 1980, p. 47 y 48.

(21) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVII, Bibliográfica Omeba, Argentina, -- 1982, p. 561.

(22) Fix-Zamudio, Héctor, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1988, p. 685.

(23) Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 443 y 444.

De la definición anterior, podemos desprender que estamos ante el término "contencioso-administrativo" en dos hipótesis: por el órgano que decide la controversia o por la materia de la misma. Así, por la definición formal, los tribunales administrativos deciden la controversia, y por la material, los particulares pueden acudir a los tribunales judiciales.

1.3.2. Artículo 73, fracción XXIX - H Constitucional.

Estimamos conveniente, reseñar brevemente los antecedentes y contexto en que surge el artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, que otorga al Congreso de la Unión la facultad de establecer, a través de leyes, tribunales de lo contencioso-administrativo. No obstante que el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se crearon en 1936 y 1971 respectivamente, antes de la adición de la citada fracción, que se hizo por reforma de 10 de agosto de 1987.

El artículo 104, fracción I de nuestra Ley Fundamental, otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes federales. Empero, no hizo mención expresa a la materia administrativa, por lo que se constituyó en el único apoyo constitucional posible para someter a los tribunales federales, los conflictos entre los particulares y la administración pública.

Sin embargo, no fue sino hasta la reforma constitucional de 30 de diciembre de 1946 en que se otorga reconocimiento constitucional a los tribunales administrativos respecto de la Administración Federal, y hasta la reforma de 25 de octubre de 1967, se le reconoce para la Administración Pública del Distrito Federal, mismas que por su interés, transcribimos a continuación, junto con el actual artículo 73, fracción XXIX-H.

ARTICULO 104
1946

"Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

ARTICULO 104
1967

"Artículo 104. corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados, del Distrito Federal y territorios. - Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y territorios federales, y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa.

....."

ARTICULO 73, FRACCION XXIX-H
1987

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XXX-G.....

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones; y

XXX....."

Al establecer la reforma de 1946 que "las resoluciones de los tribunales administrativos son sujetas del recurso de revisión", indirectamente los elevó a rango constitucional.

En virtud de la reforma posterior, se lograron dos objetivos: primero, se determina la posibilidad de establecer "mediante leyes federales", tribunales de lo contencioso-administrativo; y, segundo, se regula el recurso de revisión de las resoluciones de los tribunales ante la Suprema de Justicia.

Finalmente, mediante la reforma de 1987, se ubica correctamente la facultad de crear estos organismos mediante ley federal, ya que pasa del artículo 104 al 73, relativo a las facultades del Congreso. Asimismo, en esta fecha, se adiciona la fracción I-B al artículo 104, por el que se regula el recurso de revisión de las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos, facultad que corresponde desde entonces a los Tribunales Colegiados de Circuito.

De todo lo anterior, resulta obvio el desorden y la falta de técnica jurídica-legislativa, por lo que nos permitimos hacer las siguientes observaciones:

1o. Con la primera reforma, se reconoce la existencia de tribunales administrativos, esto es, cuando el Tribunal Fiscal de la Federación, pionero de este tipo de justicia, contaba con 10 años de existencia. Y ésta, sólo se da con el fin de someter las resoluciones de este órgano a la Suprema Corte de Justicia.

Por otra parte, se señala que dichos tribunales son creados por ley federal, pero no se ubica bien su base constitucional pues del ámbito del poder judicial debió estar en el del poder legislativo como sucede ahora.

2o. En 1967, se reconoce a los tribunales administrativos del Distrito Federal y se les da la categoría de constitucionales y se establece la facultad de su creación. Empero, la misma, se ubica en el artículo 104, dentro del capítulo IV de nuestra Carta Magna y relativo al "Poder Judicial".

3o. Por la última reforma, se logra una técnica jurídica adecuada. - Empero, salta a la vista, que desde la primera reforma, está palpitante y presente el interés del Estado, lo que se reafirma con la parte conducente de su exposición de motivos, que señala: "Los recursos de revisión en contra de las resoluciones definitivas de los mencionados tribunales de lo contencioso administrativo, se ha otorgado para que los órganos del Estado puedan proponer a la -- justicia federal las cuestiones que presentan problemas de control de la legalidad de los actos de dichos tribunales, dado que los órganos del Estado no disponen de la posibilidad de iniciar el juicio de amparo" (24).

Analizado el contexto en que surgen los tribunales administrativos, - podemos ahora, comentar a los dos más importantes que existen en nuestro país: el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A) Tribunal Fiscal de la Federación.

La Ley de Justicia Fiscal, de 27 de agosto de 1936, creó el Tribunal Fiscal de la Federación, que continuaría siendo regulado por el Código Fiscal de la Federación, de 30 de diciembre de 1938. En ambos cuerpos, se determinó - que dicho Tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la -- Unión, es decir, como un órgano de jurisdicción delegada; no obstante, también se estableció, que sería "independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de cualquier otra autoridad administrativa".

(24) Documento de archivo de la H. Cámara de Senadores, ramo público, libro II, expediente 142. LIII Legislatura, 1987, período extraordinario, P. 18.

Posteriormente, el Tribunal Fiscal de la Federación ya no encontró su regulación orgánica en el cuerpo del citado Código Fiscal, pues en 1967 se separó toda esta parte del articulado del Código, para formar el nuevo texto de lo que sería la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, y paralelamente se expidió el nuevo Código de 1967. En este nuevo ordenamiento quedó claramente establecida la autonomía del Tribunal frente al Ejecutivo Federal y cualesquiera de sus dependencias, conservando su naturaleza de tribunal de justicia delegada.

La actual Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 2 de febrero de 1978, además de conservar su autonomía, inició la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una sala superior y varias salas regionales, distribuidas en el territorio nacional, estados y Distrito Federal.

Así, se define al Tribunal Fiscal de la Federación, como "el organismo judicial que conoce de las controversias entre los causantes y las autoridades fiscales federales, así como de otros conflictos semejantes y que actualmente está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos" (25).

El ex-magistrado fundador del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y actualmente magistrado de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, el maestro Alfonso Nava Negrete, no comparte la opinión anterior, pues considera que dicho tribunal no es un organismo judicial, ya que formalmente no es parte del poder judicial federal y la justicia que imparte tampoco puede calificarse en rigor de judicialista, sino simplemente de obvia naturaleza jurisdiccional. Es, correctamente un tribunal administrativo y no judicial, pues sería ignorar el origen mismo de la justicia administrativa en Europa y en México (Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1959).

(25) Fix-Zamudio, Héctor, Op. Cit., p. 3170.

Así, como atinadamente señala el maestro Nava Negrete, el papel de "las sentencias de los tribunales administrativos no buscan evidenciar los errores personales de los funcionarios públicos de la administración, tratan como es obvio - de corregir errores de legalidad, superar las arbitrariedades o buscar la mejor - justicia en las controversias planteadas, pero jamás de construir con ellas ataques personales, imposible respecto a quienes desempeñan la función pública administrativa" (26).

Los tribunales de este tipo han demostrado su valor y eficacia, por lo que el Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno, postula la creación de - tribunales administrativos en los estados. Actualmente, existen tribunales administrativos en varios estados de la República, como son los de Baja California - Norte, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán.

B) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Por virtud de la reforma constitucional de 1967, en forma expresa se - reconoció categoría constitucional a los tribunales de lo contencioso-administrativo establecidos por ley federal, para resolver controversias entre los particulares y la administración pública federal y además a los del Distrito Federal.

En base a dicha reforma, la Ley de lo Contencioso Administrativo del - Distrito Federal de 26 de febrero de 1971, creó dicho tribunal, "como una respuesta a la necesidad de tener un Organismo que frenara la arbitrariedad, la inobservancia de la ley, los graves excesos y frecuentes omisiones en que incurrían los funcionarios del Departamento del Distrito Federal" (27).

(26) Nava Negrete, Alfonso, "Modernización de la Justicia Administrativa Federal", estudio publicado en la Revista Obra Jurídica Mexicana, Editada por la Procuraduría General de la República y el Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988, p. 4747.

(27) Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Segunda Epoca, Número 1, México, 1989, p. 5.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, "es ante todo un tribunal administrativo, que igual que el Tribunal Fiscal de la Federación sigue el modelo de este tipo de tribunales existentes en Francia, como es el Consejo de Estado, máxima autoridad jurisdiccional administrativa, y por lo mismo podríamos decir que dicho tribunal administrativo se avoca al conocimiento de todas las controversias que surjan de los actos administrativos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal en agravio de los particulares, como así se previene en el artículo 21 de su Ley Orgánica, incluidas controversias de orden administrativo y de carácter fiscal. Es un tribunal desde su origen autónomo, de plena jurisdicción parcialmente, de amplias facultades para la ejecución de sus fallos" (28).

En esta virtud, "pueden acudir a promover el juicio ante el Tribunal, todos aquellos individuos que se consideren afectados en sus intereses o derechos por actos que impliquen incompetencia de la autoridad; incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento; violación o aplicación indebida de la ley; o bien la falta de contestación a una petición" (29).

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, proporciona una justicia pronta y eficaz, sin tecnicismos procesales y formalidades. Situación por la que actualmente los Estados de Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Yucatán cuentan con tribunales administrativos.

A pesar de que este tipo de tribunales realizan funciones jurisdiccionales, no se encuentran ubicadas dentro de la estructura del Poder Judicial, sino en la del Poder Ejecutivo, en su carácter de tribunales administrativos.

(28) Nava Negrete, Alfonso, "Notas sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", Revista del Tribunal, Primera Epoca, Número 1, México, 1972, p. 16.

(29) Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Segunda Epoca, Número 1, México, 1989, p. 7.

2. Actos legislativos del Presidente de la República.

Como ya mencionamos, al abordar la teoría de la división de poderes, - no es posible adoptar un sistema rígido, en el que cada una de las funciones del Estado, sean realizadas por tres diferentes órganos de autoridad con independencia y aislamiento de los otros. Situación, por la que en la práctica coexisten en colaboración y coordinación.

La colaboración entre poderes mencionada, se consagra en nuestra Constitución por dos medios: a) haciendo que para la validez de un mismo acto se necesite la participación de dos poderes (ya comentamos la facultad de nombramiento de ciertos funcionarios que tiene el Presidente, pero con la aprobación del Senado o de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal); y, b) otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino - de alguno de los otros dos (como la facultad que tiene el Senado para erigirse - en jurado de sentencia en los juicios políticos a servidores públicos).

Señala Burgoa, que "por esta razón, si bien es cierto que la función - legislativa en grado o dimensión mayoritaria, no total, corresponde a los órganos que con vista de ella se denominan 'legislativos' (Congreso de la Unión entre nosotros), también es verdad que en su ejercicio excepcional o en el proceso en que se desarrolla interviene un órgano que no es primordial o prístinamente - legislativo, sino ejecutivo (Presidente de la República conforme a nuestro orden constitucional). El poder legislativo, entendido como función, no como órgano, puede desempeñarse, en consecuencia, bajo cualquiera de las formas apuntadas. -- por el Poder Ejecutivo en la ocupación orgánica del concepto, es decir, por el individuo en quien este poder, a título de actividad estatal, se deposita y que de acuerdo con nuestra Constitución se llama Presidente de la República" (30).

(30) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 1979, p. 690 y 691.

Así, el segundo párrafo del artículo 49 Constitucional, consagra dos - excepciones al principio de la división de poderes, por las que se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar.

2.1. De carácter formal. Decretos - ley.

En México, aunque sin emplear literalmente la locución, se consigna el decreto-ley en el segundo párrafo del artículo 49 constitucional, al prever facultades extraordinarias para legislar al Poder Ejecutivo en los casos que recogen los artículos 29 y 131.

Estamos así, ante situaciones en que la Constitución atribuye expresamente al Presidente de la República, la posibilidad de crear normas jurídicas -- abstractas, generales e impersonales, es decir, de realizar la función legislativa.

En virtud de esta excepción expresa al principio de división de poderes, consagrado en el primer párrafo del artículo 49 de nuestra Ley Fundamental, encontramos facultades otorgadas expreso al Ejecutivo Federal. Es decir, que corresponde realizarlas a éste último, por lo que estamos frente a actos formalmente legislativos.

Como ya comentamos, la realización de facultades legislativas que ---- efectúa el Presidente de la República, constituye el decreto-ley. Según Fernández Ruíz, podemos entender, dicho decreto-ley "como la disposición de carácter - legislativo emitida en vía de excepción por el titular del Poder Ejecutivo o por quien lo detenta" (31).

(31) Fernández, Ruíz, Jorge, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo II, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1988, p. 842.

Para la Enciclopedia Jurídica Omeba, el decreto-ley, "es la decisión - de carácter legislativo que dicta el poder ejecutivo fundado en el estado de necesidad, en circunstancias excepcionales ante el receso o caducidad del poder -- legislativo. En suma están comprendidos en esta categoría, todos aquellos decretos que estatuyen sobre materias que por su propia naturaleza son de índole legislativa" (32).

Estas disposiciones legislativas emitidas por el Presidente, como ya señalamos, se encuentran en principio en el segundo párrafo del artículo 49. Y -- por falta de técnica jurídica legislativa, encontramos otra, en el artículo 73, fracción XVI, base 1a.

Pasemos ahora, a analizar los numerales mencionados.

2.1.1. Artículo 49 Constitucional.

Este precepto consigna las hipótesis en que por excepción, el Presidente puede actuar como legislador, que a saber, son las señaladas en los artículos 29 y 131, segundo párrafo, de la Constitución.

El numeral de referencia, originalmente indicaba que la única posibilidad de facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal, era la relativa a la suspensión de garantías, señalada en el artículo 29 Constitucional.

(32) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo V, Editorial Driskill, Argentina, 1968, - p. 988.

Posteriormente, en 1937, el Presidente Lázaro Cárdenas promueve una reforma a este artículo, con el objeto de limitarlo. Ya que había dado origen a una muy conveniente interpretación para el Ejecutivo, pues le permitía expedir leyes en uso de facultades extraordinarias, menoscabando al Poder Legislativo; de esas leyes una buena parte sigue vigente, como lo son el Código Civil para el Distrito Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, el Código Penal para el Distrito Federal, el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito entre otras; pero sin que mediaran las circunstancias que se contienen en el artículo 29.

Por reforma de 12 de agosto de 1938, se cristalizó la iniciativa del Presidente Cárdenas, encaminada a reducir las posibilidades de que el Ejecutivo legisle, sólo en los casos de grave peligro previstos en el artículo 29 constitucional.

En el año de 1950, el Presidente Adolfo Ruíz Cortines envió al Congreso de la Unión, una iniciativa para adicionar el artículo 49 y reformar el artículo 131 de la Constitución. En virtud de ella se saltaba ostensiblemente la barrera de 1938, para por virtud de decreto de 28 de marzo de 1951, otorgar una posibilidad más para que el Ejecutivo expida decretos-ley, en materia de importación y exportación de mercancías y sus respectivos aranceles.

Para una mejor comprensión de este artículo, transcribimos el texto -- original y las reformas al mismo.

1917	1938	1951
<p data-bbox="115 270 448 373">"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p data-bbox="115 415 448 632">No podrán reunirse dos o más de estos 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, <u>con</u> forme a lo dispuesto en el artículo 29".</p>	<p data-bbox="505 270 838 373">"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p data-bbox="505 415 838 689">No podrán reunirse dos o más de estos 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, <u>con</u> forme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar".</p>	<p data-bbox="896 270 1229 373">"Artículo 49. El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.</p> <p data-bbox="896 415 1229 746">No podrán reunirse dos o más de estos 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, <u>con</u> forme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".</p>

Así, en el primer párrafo de este artículo, se consagra la división de poderes, cuya génesis busca evitar el absolutismo en los estados: hace énfasis en delimitar las atribuciones y las esferas de acción de cada órgano. Al prohibir que se reúnan dos o más de estos poderes en una sola persona.

Sin embargo, en el segundo párrafo se consignan las únicas excepciones a esta regla, que son las señaladas en los artículos 29 y 131 párrafo segundo. - Por las que se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República, mismas que abordaremos más adelante.

En el año de 1938, por la reforma que transcribimos, se dispuso que según lo en el caso del artículo 29 se otorgarían facultades extraordinarias para legislar. La iniciativa presidencial, correspondiente resulta interesante, por la honradez del sustentante, por lo que a continuación reproducimos un fragmento:

"La administración que presido estima, que la continuación indefinida de esa práctica, produce el lamentable resultado de menoscabar las actividades - del poder legislativo, contrariando en forma que pudiera ser grave al sistema de gobierno representativo y popular establecido por la Constitución, puesto que -- reúne, aunque transitoria e incompletamente las facultades de dos poderes en un solo individuo, lo cual independientemente de crear una situación jurídica irregular dentro del Estado mexicano, en el que la división en el ejercicio del poder es una de sus normas fundamentales en el terreno de la realidad va sumando - facultades al ejecutivo con el inminente peligro de convertir en dictadura personal nuestro sistema republicano, democrático y federal.

Cree el ejecutivo de mi cargo que solamente en los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, mencionados en el artículo 29 constitucional, se jus-

tifica debidamente la concesión de facultades extraordinarias..." (33).

La reforma de 1951, planteó una excepción más para otorgar facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal: en tratándose de economía. Para comprender el espíritu de esta reforma, transcribimos la justificación que presentó la iniciativa respectiva:

"Ha sido práctica parlamentaria ancestral en el Estado mexicano que -- ese H. Congreso de la Unión, otorgue al ejecutivo federal la facultad de elaborar todas las disposiciones complementarias de las leyes fiscales y no simplemente la de proveer en la esfera administrativa a su exacta obrervancia. Esa costumbre, no privativa de México, es conocida por la doctrina extranjera con el -- nombre de Leyes Marco, porque el órgano legislativo se limita a sentar en ellas mismas los principios generales del ordenamiento sin descender a los detalles, -- los cuales son encomendados al poder ejecutivo tanto por lo que respecta a su -- precisión cuanto por lo que atañe a adaptarlos a las exigencias cotidianas, dentro del marco que ha sido trazado por los principios redactores consignados en -- las propias leyes.

"... "La práctica aludida, sin embargo, por obedecer a una necesidad -- impuesta por la realidad, tanto de nuestra patria como la de todos los países, -- especialmente en los estudios de los derechos administrativo y fiscal o financiero, lejos de que deba desaparecer, es indispensable que se conserven. Más, para ellos, todo auténtico estado de derecho, como lo es el Estado mexicano, debe --- constitucionalizarla a efecto de que tenga como funcionamiento no una simple --- costumbre como hasta ahora, sino una clara institución jurídica" (34).

El texto del artículo no ha sufrido posteriores reformas, por lo que -- en la actualidad sigue vigente.

(33) Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo VI, Edición de la Cámara de Diputados -- del Congreso de la Unión, Tercera Edición, México, 1985, p. 49-15.

(34) Idem, p. 49-19 y 49-20.

Finalmente, como comentario, observamos que se da en este precepto --- otra falta de técnica jurídica legislativa. Ya que en la primera parte del segundo párrafo, se señala la regla y su excepción, contenida en el artículo 29; --- pero en su parte final, agrega otra excepción, la relativa al segundo párrafo --- del artículo 131. Lo que en nuestra opinión es un "parche" mal puesto en el texto. Hubiese sido preferible reformar el texto únicamente en su parte final, --- aumentando el artículo 131 en los siguientes términos:

"Artículo 49.- El supremo Poder de la ... No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo los casos de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29 y el segundo párrafo del artículo 131".

Pasemos ahora a analizar cada una de las hipótesis en que el ejecutivo ejerce facultades extraordinarias para legislar.

2.1.2. Artículo 29 Constitucional.

El actual artículo 29, únicamente ha sufrido la reforma de 21 de abril de 1981, sustancial en su contenido, puesto que logró la adecuación del precepto a la organización constitucional-administrativa de nuestro sistema. Ya que se --- sustituyó la denominación "consejo de ministros" (inexistente en México) por la de "titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República"; la de "Presidente de la República" por la de "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos"; y el adjetivo "grande" por --- "grave".

Antes de analizar el texto, transcribimos su reforma, para facilitar --- su comprensión e importancia, ya que se había venido sosteniendo la locución --- 'consejo de ministros', propia de regímenes parlamentarios y muy lejos de la --- realidad de nuestro país.

"Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con la aprobación del Congreso de la Unión y - en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente, a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose se el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las -- acuerde".

"Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o - conflicto, solamente el 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, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en - tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde".

Dividiremos el análisis de este artículo en dos partes: la suspensión de garantías y las autorizaciones que el Congreso de la Unión otorga al Ejecutivo.

A) Suspensión de Garantías.

La suspensión de garantías, dice Tena Ramírez, "significa que se derogan relativamente las limitaciones que en favor de determino los derechos de los individuos, impone la Constitución al poder público; ábrese así la puerta, que en épocas normales no puede franquear la autoridad sin cometer violación" (35). Para Burgoa, implica, "la cesación de vigencia o imperio normativo de todas --- aquellas disposiciones constitucionales o legales que entorpezcan la función --- autoritaria de emergencia o que la excluyan plenamente de la incumbencia competencial de determinados órganos del Estado, impidiendo el desarrollo expedito -- de la actuación gubernativa tendiente a hacer frente en forma eficaz a los problemas causados por los fenómenos que surjan dentro del ambiente anómalo" (36).

1. Causas de suspensión de garantías.

Como se señala en el precepto, son tres las causas hipotéticas:

(35) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 214.

(36) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, Decimoséptima Edición, México, 1983, p. 204.

- invasión: penetración en territorio nacional de fuerzas extranjeras.
- perturbación grave de la paz pública; alteración de la vida normal - del Estado por revoluciones, rebeliones, asonadas, etc.
- Cualquier otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto: se actualiza a discreción de los poderes Ejecutivo y Legislativo, tales como - - epidemias, enfermedades, guerra, desastres naturales como terremotos, inundaciones, plagas, etc.

2. Autoridades competentes para decretarla.

Para decretar la suspensión de garantías se requiere el concurso de -- voluntades de las siguientes autoridades:

- Del Presidente, que es el único facultado para tomar la iniciativa, pero debe hacerlo de acuerdo con:
- Los titulares de las Secretarías de Estado (actualmente dieciocho),
- Los titulares de los Departamentos Administrativos, y
- El titular de la Procuraduría General de la República.
- El Congreso de la Unión y en sus recesos la Comisión Permanente, que debe otorgar su aprobación a la iniciativa.

En este punto, Burgoa indica que "en un decreto de suspensión de garantías individuales tienen injerencia el Ejecutivo Federal como autoridad a quien exclusivamente compete la iniciativa, y el Congreso de la Unión, injerencia que se traduce en la realización de dos actos diferentes imputables a cada uno de dichos poderes, a saber, al primero, la formulación de los términos jurídicos - en que operará la suspensión, y al segundo, la aprobación de los mismos y de la iniciativa correspondiente propiamente dicha" (37).

3. Modalidades de la suspensión.

La suspensión de garantías no es absoluta, sino relativa y limitada -- por varios conceptos que el artículo 29 estatuye:

- Previsiones generales. La suspensión debe realizarse por medio de prevenciones generales, que se satisface en virtud de la ley expedida por el -- Congreso. A este respecto señala Tena Ramírez: "aunque el texto constitucional no es suficientemente claro, debe entenderse que todo lo relativo a este -- punto debe ser obra del Congreso, a fin de que el Ejecutivo reciba íntegramente sus facultades del órgano legislativo" (38).

Para Burgoa, este acto, materialmente legislativo, no debe contraerse a ningún individuo o individuos determinados.

- Alcance territorial. Pueden suspenderse en todo el país o en un lugar determinado, según el lugar en que se localice la situación de emergencia.

(37) Idem, p. 211.

(38) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 216.

- Alcance temporal. Sus efectos son por tiempo limitado o transitorio, esto es, mientras subsista el estado de emergencia que los motivó, porque el texto del artículo impide que la cesación del régimen de legalidad se convierta en situación permanente.

En relación a la cesación de vigencia de la suspensión, opina Burgoa, que ésta opera ipso iure una vez desaparecida la causa que la determinó. Nosotros, consideramos, por haber analizado varios decretos de suspensión de garantías, que las hipótesis de cesación, se señalan en las prevenciones generales, emitidas por el Poder Legislativo.

- Alcance material. ¿Qué garantías se deben suspender? El texto es claro, sólo las que sean obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente al estado de emergencia.

B) Autorizaciones que el Congreso de la Unión otorga al Presidente de la República.

El artículo 29, provee al Ejecutivo, de dos medios para hacer frente a las situaciones de emergencia que ya estudiamos: la suspensión de garantías, y previa ésta, el Congreso puede otorgarle "autorización", para tomar las medidas que estime necesarias para hacer frente a la situación.

Las "autorizaciones" a que se refiere la última parte del artículo 29, pueden consistir en dar al Ejecutivo una mayor amplitud en la esfera administrativa, o en transmitirle facultades legislativas.

Hemos llegado al punto medular de este numeral, ya que como afirma --- Burgoa, "en esta hipótesis el Ejecutivo Federal se convierte en legislador ---- extraordinario con capacidad por sí mismo, sin la concurrencia de ningún otro - órgano del Estado, para expedir leyes, o sea normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo conjunto forma lo que se llama 'legislación de emergencia' con vigencia limitada a la duración o subsistencia de la situación anóna la o emergente" (39).

Ya señalamos, que por virtud de la división de poderes, consagrada en el artículo 49 de nuestra Carta Magna, se prohíbe que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación, o "que se deposite el legislativo en un individuo". La parte final del numeral, consigna dos excepciones: las hipótesis de los artículos 29 (que estamos analizando) y 131, en que el Congreso puede conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar; es - decir, en esos casos puede fungir como legislador.

Asimismo, comentamos que de acuerdo al criterio de clasificación de - los actos de los órganos del Estado, el que estamos analizando, sería un acto formalmente administrativo, pues proviene del Poder Ejecutivo, y materialmente de naturaleza legislativa. Empero, lo hemos clasificado como un acto legislati vo del Presidente, de carácter formal, porque la facultad de legislar extraordi nariamente le está atribuida expresamente a él, por la Constitución. Es decir, se le confiere, por virtud de este precepto y del numeral 49, la facultad de - legislar excepcionalmente. Así es el único que puede fungir como legislador - extraordinario, pues es el único que está "habilitado formalmente" por la Cons titución para tal efecto.

(39) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", p. 691.

De tal manera, que las autorizaciones son medios para hacer frente a un estado de necesidad. Y al igual que en la suspensión de garantías, se deben enumerar las facultades conferidas al Ejecutivo, su duración y el lugar.

En este punto, Tena Ramírez despeja toda sombra de duda, al señalar: "Hay, sin embargo, una diferencia entre los requisitos para la suspensión y los que deben satisfacerse para el otorgamiento de las autorizaciones. La suspensión es obra del Presidente, de ... y del Congreso, o en sus recesos, de la Comisión Permanente. Una vez que se acuerda la suspensión por el concurso de ..., las autorizaciones se conceden exclusivamente por el Congreso y nunca por la -- Permanente. Ello se debe a que las autorizaciones pueden consistir en la delegación de facultades legislativas -- y de hecho en eso consisten--, por lo que la Permanente no podría delegar lo que no tiene, según son las facultades legislativas, que pertenecen siempre al Congreso. Como consecuencia, la iniciativa para la suspensión de garantías corresponde exclusivamente al Presidente, por los requisitos previos que ella supone, mientras que la iniciativa para conceder -- autorizaciones se rige por la regla general del artículo 71" (40).

Se desprende de este numeral, que la llamada "legislación emergente", debe estar vigente mientras dure el estado de necesidad, y cesar una vez que -- termine la emergencia. Empero, como indicamos en el punto anterior, era práctica viciosa del Ejecutivo Federal, expedir leyes en uso de facultades extraordinarias sin que mediara la suspensión de garantías y buen número de ellas siguen vigentes.

2.1.3. Artículo 73, fracción XVI, base la. Constitucional.

(40) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 219.

Señalamos que la Constitución, mediante el artículo 49, otorga expresamente facultades extraordinarias al Presidente de la República para legislar, - en los casos previstos por los artículos 29 y 131, segundo párrafo, empero, encontramos en la misma Constitución fundamento en favor del Ejecutivo Federal, - para expedir disposiciones generales en materia de salubridad general de la República. Por ello salta a la vista, que, por lo menos estamos ante otra excepción del artículo 49, ya que en virtud del artículo 73, fracción XVI, la base, se le otorgan facultades para dictar disposiciones generales, que después serán revisadas por el Congreso de la Unión.

El artículo está revestido de una naturaleza singular, ya que en principio se encuentra ubicado dentro de las facultades del Congreso. En la cabeza de la fracción, se faculta a éste para dictar leyes, entre otras materias - sobre salubridad general. Pero posteriormente, mediante cuatro bases, constríñe su acción, a la de tres órganos: el Consejo de Salubridad General, el Presidente de la República y el Departamento de Salubridad.

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

"I a XV. ...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"1a. El Consejo General de Salubridad dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.

"2a. En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.

"3a. La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán -- obedecidas por las autoridades administrativas del país.

"4a. Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan".

2.1.4. Artículo 131, párrafo segundo constitucional.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de 28 de marzo de 1951, se reformó el artículo 131 para que el Congreso de la Unión, conforme al artículo 49, pudiera conferir facultades extraordinarias al Ejecutivo para legislar en el campo previsto en el segundo párrafo de aquel numeral.

En virtud de este segundo párrafo del artículo 131, se habilita al Presidente de la República, para que expida leyes en materia de comercio internacional. Pero veamos su texto:

"Artículo 131.- Es facultad privativa de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aun prohibir, por motivo de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso e la Unión para ---- 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 para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de -- productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el -- comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida".

Este artículo, se refiere a ciertos derechos y obligaciones que la Ley Fundamental impone a la Federación.

En el primer párrafo, en concordancia con el punto primero de la fracción XXIX del artículo 73, se faculta al Congreso, para gravar las mercancías -- que se exporten e importen, o que pasen de tránsito por el territorio nacional. En consecuencia, la regla es que el órgano legislativo federal establezca contri huciones sobre comercio exterior, pero el propio Congreso podrá autorizar al Eje cutivo para que legisle en el mismo campo.

Así, tomando en cuenta la necesidad de regular el comercio exterior y la economía nacional, la estabilidad de la producción nacional, o la persecución de propósitos benéficos para el país, el Ejecutivo podrá ser habilitado, previa autorización del Congreso de la Unión, para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de importación y exportación expedidas por el propio Congreso; para crear otras o para restringir y hasta prohibir las importaciones, las exportaciones, y el tránsito de productos, artículos y efectos.

La magnitud de esta facultad es tal, que el Ejecutivo debe someter anualmente a la consideración del Congreso, el uso que hubiese hecho de ella.

Finalmente, como señala Burgoa, la expresión 'beneficio del país', si no se interpreta restrictivamente, "en el sentido de que sólo debe regir en el ámbito económico que implica su materia de regulación, podría significar el quebrantamiento del principio de división de poderes, pues daría lugar a que el Congreso de la Unión otorgara facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para dictar leyes tendientes a obtener 'cualquier beneficio' para el país, lo que convertiría al Presidente de la República en un legislador con facultades dilatadísimas que no se compadecen con dicho principio. El propósito de realizar 'cualquier beneficio', debe circunscribirse, por tanto, a los objetivos económicos -- que la misma disposición constitucional señala, ya que éstos implican su causa final, fuera de la que no tendría justificación ni legitimación alguna" (41).

Como comentario, consideramos que no es descabellada la facultad que se otorga al Ejecutivo en virtud de este segundo párrafo, ya que la materia de comercio, por su especialidad y tecnicismo, queda normalmente fuera del alcance de las asambleas legislativas (populares). De tal manera que el Presidente, puede encomendar esta labor a comisiones con miembros dotados de conocimientos técnicos, idóneos para tal efecto. Amén de que por la importancia de la misma, requiere de rapidez en las acciones, lo que no siempre es posible a través del Congreso de la Unión.

(41) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional", p. 691 y 692.

2.2. De carácter material. Reglamentos, Decretos, Acuerdos.

Entramos ahora a analizar los actos del Presidente de la República, en los que se advierte poderes legislativos desde el punto de vista material, es decir, por la naturaleza de su contenido, aunque formalmente sean actos administrativos.

Estos actos materialmente legislativos del Ejecutivo Federal, son los reglamentos, los decretos y los acuerdos, que a continuación trataremos.

2.2.1. Concepto de Reglamento. Formal y material.

El reglamento administrativo, señala Serra Rojas, "es el conjunto de normas administrativas subordinadas a la ley, obligatorias, generales e impersonales, expedidas unilateralmente por el Presidente de la República, en virtud de facultades que le han sido conferidas por la Constitución o que resulten implícitamente del ejercicio del poder Ejecutivo.

Ese conjunto de normas son creadoras de una situación jurídica general, abstracta, que en ningún caso regula una situación jurídica concreta y son dictadas para la atención pormenorizada de los servicios públicos, para la ejecución de la ley, y para los demás fines de la Administración Pública" (42).

El reglamento es producto de la facultad reglamentaria, cuyo fundamento es el artículo 89, fracción I constitucional, que encomienda al Presidente de la República, la facultad para "proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observancia de la ley".

(42) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1979, p. 187.

Se ha facultado al Ejecutivo, para realizar la facultad reglamentaria por razones lógicas, ya que la posibilidad de crear leyes conlleva el reconocimiento de permitir su ejecución. Así, las leyes que por su propia naturaleza no pueden prever todos los supuestos posibles, por su grado de generalidad y abstracción; los reglamentos tienden a detallar los supuestos previstos en la ley - para que la ejecución y aplicación del orden jurídico sea posible, clara y efectiva.

Por lo que toca a la naturaleza del reglamento, nos adherimos a la teoría que sustenta Fraga, y en la que se considera al reglamento, como un acto administrativo desde el punto de vista formal; pero que desde el punto de vista material, identifica al reglamento con la ley, pues en ambos encuentra los mismos caracteres. Esta opinión, se confirma con la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia 1917-1985, tesis 402, p. 702, que al final de este punto transcribimos.

En este mismo sentido, se inclinó León Duguit que llegó a llamar al reglamento administrativo, "ley material".

Las diferencias que existen entre la ley ordinaria y el reglamento, -- son de carácter formal, ya que siendo ambas leyes en el sentido material, difieren en el órgano que las expide. La primera es obra del Congreso de la Unión, y el segundo, producto de la actividad del Ejecutivo Federal. Asimismo, señalamos que también existe una diferencia de rango, ya que el reglamento persigue la ejecución de la ley, mediante su desarrollo y complementación, pero no puede exceder el alcance de la ley que desarrolla, ni tampoco contrariarla, es de menor -- jerarquía que la ley a la que debe servir.

Ya señalamos en el punto 1.2., que el fundamento constitucional que da origen a esta facultad se encuentra en la fracción I del artículo 89, mismo que estudiaremos en el punto siguiente.

Finalmente, por virtud del artículo 89, fracción I constitucional, se establece la facultad reglamentaria del Presidente de la República, pero sólo de las leyes ordinarias expedidas por el Poder Legislativo Federal.

La atribución de la facultad reglamentaria al Ejecutivo Federal, es -- acertada por varias razones; entre otras, por la generalidad y abstracción propia de las leyes, que no les permite descender a los detalles; asimismo, por la composición popular de las asambleas legislativas, razón por la que carecen de conocimientos técnicos sobre diversas materias; y, finalmente, por el período de tiempo más bien reducido en que el poder legislativo sesiona.

Estos inconvenientes se superan con esta atribución, ya que el Presidente está en idóneas condiciones para conocer la realidad del país y las ----- circunstancias en que ha de ser aplicada una ley; puede encomendar la creación de los reglamentos a comisiones con los necesarios atributos y características para tal efecto; y, puede efectuar esta labor en cualquier tiempo del año, de acuerdo a las necesidades cambiantes de la realidad social.

A continuación transcribimos las tesis jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia, que han definido con claridad la naturaleza del reglamento, - así como la facultad presidencial para expedirlo.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS

Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir, es una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considerar tal disposición, desde un punto legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia, por que no hay posibilidad legal de que respecto a una misma ley, se expidan varios reglamentos simultáneos o sucesivos; pero conforme a nuestro régimen constitucional, sólo tiene facultades para legislar el Poder Legislativo y excepcionalmente el Ejecutivo en el caso de la facultad reglamentaria, que únicamente puede ser ejercitada por el titular de este Poder, sin que en la constitución exista una disposición que lo autorice para delegar en alguna otra persona o entidad, la referida facultad, pues ni el Poder Legislativo puede autorizar tal delegación; por tanto, sostener que la Ley de Secretarías de Estado encarga a la de la Economía la materia de monopolios, y que esa ley, fundada en el artículo 90 de la constitución, deba entenderse en el sentido de que dicha Secretaría goza de cierta libertad y autonomía en esta materia, es desconocer la finalidad de aquélla, que no es otra que la de fijar la competencia genérica de cada Secretaría, pero sin que por ello puedan actuar en cada materia sin ley especial ni mucho menos en la repetida ley subverta los principios constitucionales, dando a las Secretarías de Estado facultades que, conforme a la constitución, sólo corresponde articular al Poder Ejecutivo; decir que conforme a los artículos 92, 93 y 108 de la constitución los secretarios de Estado tienen facultades ejecutivas y gozan de cierta autonomía en las materias de su ramo y de una gran libertad de acción, con amplitud de criterio para resolver cada caso concreto, sin someterlo al juicio y voluntad del Presidente de la República, es destruir la unidad del poder; es olvidar que dentro de régimen constitucional el Presidente de la República es el único titular del Ejecutivo, que tiene el uso y el ejercicio de las facultades ejecutivas; es, finalmente, desconocer el alcance que el referendo tiene de acuerdo con el artículo 92 constitucional, el cual, de la misma manera que los demás textos relativos, no dan a los secretarios de Estado mayores facultades ejecutivas ni distintas siquiera, de las que al Presidente de la República corresponden.

QUINTA EPOCA: Tomo LXXIV, pág. 5093. Llaça Ramón.
 Tomo LXXIV, pág. 7482. Rodríguez Eduardo.
 Tomo LXXV, pág. 3219. Villaseca Bautista.
 Tomo LXXV, pág. 9379. González Salinas Félix.
 Tomo LXXV, pág. 9379. Fernández Teodoro.

Tesis 402, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Fed., Tercera parte II. Segunda Sala, México, 1985, p. 702 y 703.

REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. FACULTAD
DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA PARA
EXPEDIRLOS. SU NATURALEZA.

El artículo 89, fracción I, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a).- La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b).- La de ejecutar dichas leyes; y c).- La de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria. Esta última facultad es la que determina que el ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la Ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión. El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la Ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la ley, y es una norma subalterna que tiene su medida y justificación en la ley. Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la ley a los casos concretos.

Séptima Epoca, Tercera Parte:

- Vol. 51, Pág. 81. A.R. 1409/72. Creaciones Raklin, S.A. 5 votos.
Vol. 52, Pág. 78. A.R. 1137/72. Manuel Alvarez Fernández. 5 votos.
Vol. 53, Pág. 27. A.R. 1608/72. Blusa y confecciones, S.A. Unanimidad de 4 votos.
Vol. 54, Pág. 31. A.R. 1017/72. Yosam, S.A. 5 votos.
Vol. 55, Pág. 39. A.R. 1346/72. Embotelladora Potosí, S.A. de C.V. 5 votos.

Tesis 404, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Tercera Parte II, Segunda Sala, México, 1985, p. 709 y 710.

2.2.2. Artículo 89, fracción I Constitucional.

Establecido que el reglamento es un acto materialmente legislativo, -- analizaremos ahora su fundamento jurídico: el artículo 89, fracción primera de la Constitución.

En la historia constitucional de nuestro país, ha sido costumbre que -- el Poder Ejecutivo tenga a su cargo la facultad de expedir reglamentos. Y así -- se puede apreciar en diversos preceptos de las Leyes Fundamentales que han regido en nuestra nación.

Llegamos al actual artículo 89, en que se consagran las facultades del Presidente de la República.

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las -- siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II a XX.- ...".

En el punto 1.2. señalamos que se debe hacer una interpretación gramatical de la palabra "proveer", que sería como señala Fraga, el poner los medios adecuados para un fin, en esta hipótesis, la facilitación de la ejecución de las leyes.

Lo anterior se logra en la práctica, mediante la expedición de disposiciones generales, abstractas e impersonales -léase reglamentos-, que constituyen el medio práctico idóneo para dar exacta observancia a la ley.

Como señala Burgoa, "el ejercicio de la facultad de que tratamos se -- manifiesta en la expedición de normas jurídicas abstractas, generales e impersonales cuyo objetivo estriba en pormenorizar o detallar las leyes de contenido -- administrativo que dicte el Congreso de la Unión para conseguir su mejor y más -- adecuada aplicación en los diferentes ramos que regulan. Po. ello, dicha facultad se califica como materialmente legislativa aunque sea ejecutiva desde el punto de vista formal y se actualiza en los llamados "Reglamentos heterónomos" que, dentro de la limitación apuntada, sólo el Presidente de la República puede expedir, pues ningún otro funcionario, y ni siquiera los secretarios de Estado o jefes de Departamento, tienen competencia para elaborarlos" (43).

Empero, como señalamos en el punto anterior, las diferencias entre ley y reglamento son de forma y jerarquía, por el órgano que los expide, y porque el reglamento siempre está supeditado a la ley y no puede darse un reglamento que - no tenga como sustento y fundamento una ley. De ahí que todos los reglamentos - en nuestro sistema jurídico -salvo la excepción de los reglamentos gubernativos y de policía-, sean calificados como heterónomos por estar vinculados a una ley del Congreso de la Unión, de tal forma que siempre son parte de la ley que explicitan. Cualitativamente hablando, el reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, en una jerarquía piramidal, partiendo de la base última, que en nuestro sistema es la Constitución.

(43) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", p. 697.

Así, podemos señalar que la fracción I del artículo 89 constitucional, es la regla, refiriéndose a los reglamentos heterónomos, que tienen objeto desarrollar y detallar una ley del Congreso.

En el siguiente punto, estudiaremos la excepción de esta regla, constituida por los llamados reglamentos autónomos, que son aquellos que no tienen como fundamento o base una ley emanada del Congreso de la Unión y que desarrollan directamente un texto constitucional.

2.2.3. Artículo 21 Constitucional.

"Artículo 21.- La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial, la cual estará bajo la autoridad y mando inmediato de aquél. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de reglamentos gubernativos y de policía las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas".

Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente de un día de su ingreso".

Podemos dividir este artículo en tres partes: la primera, que se refiere a la exclusiva facultad judicial para imponer penas; la segunda, que regula las funciones del Ministerio Público, y la tercera, que es la que señala competencia a las autoridades administrativas para imponer sanciones por infracciones a reglamentos de policía y buen gobierno.

Es esta última parte del artículo, la que nos interesa para efectos -- del presente ensayo, ya que da origen y fundamento a los reglamentos de policía y buen gobierno.

Reglamento de policía y buen gobierno, en opinión de Nava Negrete, "es el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las -- actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo" (44).

Estamos así frente a reglamentos que no tienen como origen la regla -- general consignada en la fracción I del artículo 89, ubicándonos en lo que se conoce como reglamentos autónomos, que no son precedidos por una ley del Congreso de la Unión y que reglamentan directamente un texto de la Constitución.

Para Serra Rojas, "El reglamento autónomo, llamado también autónomico o de autonomía, es aquella disposición creadora de una situación jurídica general, que se expide directamente por el ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal" (45).

De esta manera, el actual artículo 21 prohija sin duda el reglamento -- autónomo, como única excepción al principio consagrado en la fracción I del artículo 89 de nuestra Ley Fundamental.

(44) Nava Negrete, Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo IV, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1988, p. 2752.

(45) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, p. 200.

Considera Serra Rojas: "Este precepto constitucional no faculta a la autoridad administrativa para la expedición de los reglamentos gubernativos y de policía, sin sujeción a una ley. No hay ningún elemento que nos haga suponer -- que el propósito de ese mandato constitucional, sea el de eliminar la expedición de las leyes gubernativas y de policía. La palabra gubernativa está tomada como sinónimo de administrativa y la de policía se refiere a las infracciones ciudadanas o municipales. No debe desarticularse el sistema de la Constitución que establece nuestro principio de legalidad, es decir, la total subordinación a la -- ley. No debe eliminarse la ley de una materia tan importante como es la que se refiere a la libertad humana. Por sencilla que sea la penalidad ésta debe fundarse en la ley, dejando a los reglamentos administrativos --gubernativos y de policía--, el fijar los detalles de su aplicación e incluso los derechos de los detenidos, en una materia tan arbitrariamente llevada, en la que no opera ninguna defensa jurídica, en un no muy justificado argumento de su escasa importancia.

Precisamente por la falta de una ley ordinaria, el régimen de policía y de gobierno mencionados, ha conducido a tantas y tan frecuentes arbitrariedades... Es necesario restablecer, en puridad, los principios de nuestro derecho constitucional, expidiendo la legislación adecuada para mantener el ejercicio de derechos humanos fundamentales" (46).

La falta de esta ley a nivel federal, se confirma con lo que opina Nava Negrete, para quien "Los reglamentos a que se refiere el artículo 21 constitucional, son de carácter municipal, pues no teniendo el municipio órgano legislativo propio, sólo a través de reglamentos autónomos puede establecer reglas generales de buen gobierno y por ende de policía administrativa. Los estados y la -- federación, que tienen órganos legislativos, no pueden expedir reglamentos autó-

(46) *Ibid.*, p. 202.

nomos, pues lo únicos reglamentos que están en posibilidad de expedir son los -- ejecutivos o subordinados a la ley. Los ejecutivos de los gobiernos estatal y -- federal no tienen facultades constitucionales para expedir reglamentos autónomos de policía y buen gobierno. Esto quiere decir que siempre será necesario que -- primero la ley estatal o federal regulen la policía administrativa o el buen go- bierno y después, si así se decide, se expidan los reglamentos propios a cada -- ley.

El artículo 21 constitucional reserva a los municipios la expedición -- de los reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, pero no im- pide que otros artículos de la ley fundamental autoricen a leyes y reglamentos a regular esos dos aspectos administrativos..." (47).

2.2.4. Concepto de decreto.

En general, indica la Enciclopedia Jurídica Omeba, "se llama decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia" (48).

(47) Nava Negrete, Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", p. 2753 y 2754.

(48) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo V, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1982, p. 983.

Para Aguilar y Cuevas, "decreto es toda resolución o disposición de un órgano del Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocido por las personas a las que va dirigido" (49).

Los artículos 70, 71 y 72 de la Ley Fundamental versan sobre la iniciativa y formación de las leyes o decretos. El artículo 70 establece que "Toda -- resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto".

Las expresiones anteriores, como señala Tena Ramírez fueron tomadas de la Tercera Ley de la Constitución de 1836. Empero, la Constitución actual, al igual que la de 57, omitieron las definiciones de ley y decreto, que sí se encuentran en el primero de los textos citados, y que señalaba textualmente:

"43.- Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto.

El primer nombre corresponde a las que se versen sobre materias de interés común, dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo.

El segundo corresponde a las que, dentro de la misma órbita, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas".

(49) Aguilar y Cuevas, Magdalena, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo II, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1988, p. 838.

Sin embargo, como ya señalamos, en virtud de la división de poderes de nuestro sistema, los órganos del poder pueden ejercer funciones diversas a las que les corresponden. Siendo así que el Ejecutivo realiza una serie de actos legislativos, como son las hipótesis de los artículos 29, 131 segundo párrafo, 73 fracción XVI base la., 89 fracción I y 21 de la Constitución.

El ejercicio de estas facultades se hace del conocimiento del pueblo, mediante la formalidad del decreto que ordena la publicación de tales ordenamientos.

A este respecto señala Aguilar y Cuevas, que el decreto administrativo, "es expresión jurídica de la voluntad del órgano ejecutivo, que dicta resoluciones en el ejercicio de sus funciones, sobre una especie particular de los negocios públicos.

La base constitucional para este tipo de decretos la encontramos en el artículo 89 fracción I de la Constitución que habla de las facultades del Ejecutivo para proveer en la esfera administrativa la exacta observancia de las leyes" (50).

Asimismo, el artículo 92 de nuestra Carta Magna señala las formalidades que deben revestir los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente.

En opinión de Serra Rojas, el Presidente, "expide decretos en los términos del artículo 92 de la Constitución. El decreto concreta, particulariza o individualiza el campo de su aplicación, en tanto que la ley extiende o aumenta el campo de su aplicación" (51).

(50) Idem, p. 840.

(51) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, p. 174.

Así, independientemente de que la Constitución asigna al Congreso de la Unión la expedición de leyes o decretos, la misma, por separado, dentro del texto de la fracción I del 89, le otorga al Ejecutivo Federal no sólo la de expedir reglamentos, sino también decretos y acuerdos que con propiedad se denominan disposiciones generales. Pero desde luego existe una diferencia sustancial entre el decreto del Congreso y el del Ejecutivo, pues el primero es superior formalmente al segundo. Nunca un decreto del Ejecutivo podrá derogar o abrogar una ley o decreto del Congreso. Existe así, una subordinación plena de los decretos ejecutivos a los del Congreso, pues estos últimos son formal y materialmente leyes.

2.2.5. Concepto de acuerdo.

Se afirma en la Enciclopedia Jurídica Omeba, que acuerdo, "en el ámbito del Derecho y como una acepción general y amplia se aplica a la idea de la resolución de un cuerpo colegiado, con jurisdicción y competencia: tribunal, asamblea, consejo, sociedad, etc.

En un sentido estricto y legal significa la resolución dictada por un cuerpo colegiado que tiene la jurisdicción y el imperio para hacerla cumplir" -- (52).

En México, para Hernández Espíndola, podemos entender el acuerdo administrativo en dos sentidos: "A) en sentido amplio, el acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal, o un acto de naturaleza reglamentaria; B) en sentido estricto el acuerdo

(52) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo I, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1979, p. 447.

administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a consideración por el titular de un órgano de grado inferior" (53).

De esta forma, el Presidente se auxilia de los órganos inferiores de la Administración Pública, y a su vez lo mismo acontece con estos últimos. Por lo que "bajo esta perspectiva desde la cúpula de la estructura piramidal de la administración pública, se establecen relaciones entre los órganos que forman parte de la misma y se desenvuelven en un orden jerárquico que se sujeta esencialmente a los poderes de mando y decisión. Con base en estos poderes, los órganos superiores tienen facultades para dar órdenes o instrucciones a los inferiores, ya sea para interpretar lo dispuesto por la ley, para cumplir con ella, o para dictar órdenes y dar indicaciones destinadas a garantizar el buen servicio dentro de la administración o también para que la resolución de los asuntos de la administración se lleve a cabo. El ejercicio de facultades para acordar, o expedir asuntos está reservado a órganos de jerarquía superior a los cuales la legislación ha otorgado competencia para emitir resoluciones e imponer sus propias determinaciones, de suerte que los órganos que le están supeditados únicamente preparan los asuntos de su competencia para que el superior esté en posibilidad de pronunciar la resolución" (54).

En la práctica, la fracción I del artículo 89 constitucional, sirve de base legal a los acuerdos administrativos expedidos por el Presidente de la República, por lo que en múltiples ocasiones están revestidos de un carácter reglamentario.

(53) Hernández Espíndola, Olga, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo I, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1988, p. 92.

(54) Idem, p. 92 y 93.

Finalmente, si en razón de lo anterior, el acuerdo administrativo toma forma de reglamento, podremos diferenciarlo de los decretos presidenciales, porque el primero "es una resolución del órgano de más alto grado de la estructura del Poder Ejecutivo Federal con respecto a los órganos subalternos, los efectos que produce dentro de la propia estructura son exclusivamente internos y no atañen a los particulares, o a otros sujetos de derecho que no tengan el carácter de funcionarios o trabajadores al servicio del Estado" (55).

3. Promulgación y publicación de leyes, decretos y acuerdos.

Al hablar de promulgación y publicación de leyes, es porque de antemano estamos aceptando que se trata de dos actos jurídicos distintos, que realiza el Presidente de la República, con base en el artículo 89, fracción I de nuestra Carta Magna. La primera, consistente en la aprobación que hace el Ejecutivo Federal de la ley proveniente de las Cámaras legislativas, aprobación que es parte del proceso legislativo federal. El segundo como un acto jurídico por medio del cual, se divulga o se da a conocer el texto de la ley totalmente concluida, lo que se hace a través del Diario Oficial de la Federación.

Con lo anterior bien podrá entenderse que sólo las leyes o decretos -- del Congreso se promulgan, porque así lo ordena la fracción I del artículo 89 -- constitucional.

Pero no sucede lo mismo con los decretos y acuerdos del Presidente, -- por ser estos actos personalísimos del Ejecutivo Federal, que cuando más, lo que requieren para su perfeccionamiento jurídico son, primero, el refrendo secretarial que previene el artículo 92 constitucional, o sea la aprobación por parte del Secretario o Jefe del Departamento a que corresponda; y, como segundo requisito, el de su publicación, precisamente para los efectos de que sean conocidos por quienes deben cumplirlos.

(55) Idem, p. 93 y 94.

Exactamente, las mismas razones que hemos expuesto sobre los decretos del Ejecutivo Federal, se aplican literalmente a los acuerdos generales de este último.

3.1. Concepto de promulgación.

La fracción I del artículo 89 de nuestra Ley Fundamental, señala la -- facultad del Presidente de la República, de "promulgar las leyes que expida el -- Congreso de la Unión".

Considera Tena Ramírez: "El acto legislativo concluye en el punto en que la ley emanada del Congreso ya no es objetable por el Ejecutivo, o bien sea por haber transcurrido el término constitucional sin que éste hubiere formulado objeciones, o bien porque, habiéndolas presentado, el Congreso no las aceptó o, al contrario, modificó de acuerdo con ellas el proyecto original. El acto legislativo es entonces definitivo y perfecto, más para que sea obligatorio, es menester que se inicie, mediante la promulgación, la actividad del Poder Ejecutivo" - (56).

Para León Duguít, "La promulgación es el acto por el cual el presidente de la República afirma, por la fórmula consagrada, que la ley ha sido reglamentariamente votada por las Cámaras, y ordena que sea aplicada por las autoridades administrativas y judiciales, imponiéndose a todos su observancia" (57).

Promulgar significa etimológicamente llevar al vulgo, a la generalidad el conocimiento de una ley.

(56) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 455.

(57) Duguít, León, citado por la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXVI, Editorial Bibliográfica Omeba, Argentina, 1986, p. 670.

Promulgación y publicación suelen confundirse o utilizarse como sinóni mos. En este punto, Tena Ramírez estima que "es posible doctrinariamente distin guir un acto de otro. Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existen-- cia y regularidad de una ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperati vo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la -- zona del ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto se ría injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la co nocen ni están en condiciones de conocerla..." (58).

En ese mismo sentido se manifiesta la Omeba, pues "en el proceso de -- formación de la ley, la promulgación es el acto último, el acto sin el cual aque lla no tendría existencia. Después viene la publicación, pero ésta no tiene que ver con el ser de la ley, sino con su obligatoriedad" (59).

En contraste, para Burgoa, "Promulgar es equivalente a publicar, por - lo que con corrección conceptual y terminológica la Constitución emplea indistin tamente ambos vocablos en su artículo 72. La promulgación implica un requisito formal para que las leyes o decretos entren en vigor, debiendo complementarse, - para este efecto, con el refrendo al acto promulgatorio que otorgan los Secreta rios de Estado a que corresponda el ramo sobre el que versen, sin cuyo refrendo no es una facultad, sino una obligación del presidente (artículo 89, fracción I), y su incumplimiento origina que una ley o un decreto no entren en vigor por no - satisfacerse el requisito formal que entraña..."(60).

En nuestra opinión, coincidimos con Tena Ramírez al distinguir dos --- actos distintos: la promulgación y la publicación.

(58) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 455 y 456.

(59) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XXVI, Editorial Bibliográfica Omeba, Ar-- gentina, 1986, p. 670.

(60) Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", p. 695.

Finalmente, señala Tena Ramírez que "la promulgación es una consecuencia de la división de poderes, pues mientras al Poder Legislativo le corresponde dar la norma del deber ser, al ejecutivo le toca llevar a la práctica, ejecutar la voluntad del legislador; en el proceso de ejecución el acto inicial consiste en dar fe de la voluntad del legislador y en ordenar que se cumpla y se notifique. Por la división de poderes, el legislativo no puede llevar a cabo estos -- actos, que son de naturaleza ejecutiva; al votar la ley, las Cámaras obligan al Ejecutivo a que la promulgue, pero no pueden promulgarla ellas mismas, por no -- ser la promulgación acto legislativo" (61).

A nuestro juicio sin embargo, promulgar es un concepto que se incrusta en lo que es el proceso legislativo federal y por lo mismo, se trata de una ---- acción legislativa del Presidente de la República, pues si se tiene presente que en la práctica de no promulgarse la ley expresa o tácitamente, la otra alternativa constitucional son las observaciones del Presidente a la ley aprobada por embas Cámaras, esto sucede dentro del ámbito del concepto de promulgación. Sin negar que dichas observaciones en nuestra Constitución como en otras, reciban el - calificativo de veto constitucional o presidencial.

3.2. Concepto de publicación.

Publicación de ley, según Madrazo es la "Obligación que corresponde al poder ejecutivo para que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión oficial, que en México se llama Diario Oficial, con lo que aquella adquiere fuerza obligatoria, inicia su vigencia y despliega todos sus efectos" (62).

(61) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 456.

(62) Madrazo, Jorge, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo IV, Editorial Porrúa, México, 1988, p. 2638.

La publicación, según Tena Ramírez es, "el acto del Poder Ejecutivo -- por la cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes, mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos" (63).

Nuestra Constitución sólo menciona en el artículo 89, fracción I, la promulgación. Empero, en el artículo 72, base a) señala que "una vez que el proyecto de ley o decreto haya sido aprobado por ambas Cámaras y el Presidente no tuviere observaciones que hacerle, éste debe publicarlo inmediatamente". Esto se realiza actualmente conforme a las reglas previstas por la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales (de 1986), que amplía las facultades y obligaciones que tiene el Secretario de Gobernación, de ejecutar la orden de publicación del Ejecutivo Federal, como lo previene en general la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 27, fracciones II y III.

Finalmente, señala Madrazo, "La publicación de la ley no es una facultad discrecional del Presidente de la República, que pueda o no pueda ejercer, sino es una obligación que ineludiblemente tiene que acatar. Si por alguna circunstancia el ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo motu proprio" (64).

Empero, la Constitución no tiene disposición expresa que obligue al Presidente de la República para publicar las leyes, ni tampoco se previene procedimiento alguno para obligarlo a hacerlo, como podría ser, que no lo es, el juicio de amparo.

(63) Tena Ramírez, Felipe, Op. Cit., p. 456.

(64) Madrazo, Jorge, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo IV, Editorial Porrúa, Segunda Edición, 1988, p. 2638 y 2639.

3.3. Artículo 89, fracción I constitucional.

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las --
siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión,
proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II a XX ...".

Este precepto es fuente y origen de la facultad de promulgación y pu--
blicación de las leyes.

CAPITULO SEGUNDO

ACTOS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y JEFES DE DEPARTAMENTO DE ESTADO

1. Secretaría de Estado.

Desde el proyecto de reformas a la Constitución de 1857, elaborado por Don Venustiano Carranza, que habría de presentarse como tal ante el Congreso Constituyente de Querétaro, se previó como parte de la organización administrativa mexicana la existencia de Secretarías y Departamentos de Estado, como organismos auxiliares directos del Presidente de la República.

Tales estructuras administrativas pensadas por el Supremo Jefe del Ejército Constitucionalista, siguieron el modelo de la organización de este tipo existente en la organización administrativa norteamericana, especialmente en la existencia de los Departamentos.

Con precisión se distinguió por el autor del proyecto, lo que es -- una Secretaría y un Departamento Administrativo. Entonces se dijo que una -- Secretaría de Estado era un organismo tanto técnico como político, mientras -- que un Departamento Administrativo era un organismo eminentemente técnico de -- provisto de poderes políticos.

Aquel proyecto, una vez examinado, discutido y aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro, se convirtió en una nueva Ley Fundamental, sepultando el proyecto inicial de reformas. Conservó el texto aprobado por dicho Congreso la existencia de las dos organizaciones, Secretarías y Departamentos de Estado. De esta manera en uso de facultades extraordinarias, el -- Presidente Venustiano Carranza, expidió en el mismo año de vigencia de la --- Constitución, la primera Ley de Secretarías de Estado, que previó como Secretarías: la de Estado, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Comunicaciones, la de Fomento, y la de Industria y Comercio; y como Departamentos: el Judicial, el Universitario y de Bellas Artes, y el de Salubridad Pública.

A poco tiempo de la primera, vino una segunda ley, del mismo autor que recogió como Secretarías: la de Gobernación, la de Relaciones Exteriores, la de Hacienda y Crédito Público, la de Guerra y Marina, la de Agricultura y Fomento, la de Comunicaciones y Obras Públicas, y la de Industria, Comercio y Trabajo; y como Departamentos: el Universitario y de Bellas Artes, el de Salubridad Pública, el de Aprovevisionamientos Generales, el de Establecimientos Fabriles y Aprovevisionamientos Militares, y el de Contraloría.

A lo largo de la vida administrativa federal, las leyes relativas a la organización de la Administración Pública Federal, también han conservado esas dos estructuras señaladas. Aun cuando tales estructuras se mantienen dentro de un gobierno de tipo presidencialista como ha sido el nuestro desde su origen en 1917, claramente se distinguen de su equivalente en gobiernos de tipo parlamentario. Bien se sabe por ejemplo, el distinto papel y responsabilidad diversas que tienen los secretarios y ministros en gobiernos de este último tipo, como el de Francia e Inglaterra, que son totalmente diferentes a los de los secretarios de un gobierno presidencialista. Responden los ministros directamente por los actos del Primer Ministro, jefe del gobierno, ante el --

parlamento; en cambio los secretarios de Estado no responden de los actos del Presidente de la República, jefe de gobierno, ante el Congreso de la Unión.

En México, en las leyes fundamentales del siglo XIX y la vigente, se ha impuesto como tradición jurídica y política la denominación de Secretaría de Estado o a veces la de Secretaría de Despacho. Empero, huella de un sistema parlamentario se registró en el texto original del artículo 29 de --- nuestra Ley Fundamental, que disponía: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en --- grande peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros...". Al referirse al Consejo de Ministros, hace recordar que esto no es más que un trasunto de la antigua Constitución de Cádiz de 1812. El texto vigente, reformado el 21 de abril de --- 1981, borró la impronta: "En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o - conflicto, solamente el 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...".

En cambio, sin tener un gobierno parlamentario, -sino presidencia-- lista-, Argentina acoge en su Constitución de primero de mayo de 1853 -y reformada en 1860, 1866, 1898 y 1957-, la denominación de Ministros, pero también la de Secretarios y la de Ministros del Despacho. Se refiere a los "Ministros del Poder Ejecutivo", en su capítulo IV, de la sección segunda; pero luego en el artículo 87 se habla de "Ocho ministros secretarios, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación...", y en el artículo 90 se -- contiene la obligación que tienen los ministros del despacho de informar al - Congreso del estado que guarden sus departamentos.

A propósito del ministerio argentino, comenta Bidart Campos, lo siguiente: "Hablar del ministerio exige preguntarse si con esa palabra designamos a la totalidad de los ministros o a cada uno de ellos separadamente. Y - nos parece que con el término mentamos las dos cosas: el "conjunto" y "cada uno" de sus componentes. El ministerio es un órgano de rango constitucional colegiado y complejo en el cual todos sus miembros tienen igual jerarquía: - no hay "Primer Ministro" al estilo de la forma parlamentaria de gobierno" --- (65).

Independientemente del número de Secretarías que han existido desde 1917 a la fecha, todas ellas han surgido fundamentalmente como una respuesta al crecimiento de la Administración Pública, que ha ido abarcando nuevas --- áreas o campos de interés para el país y que la han obligado a aceptar un mayor número.

Es cierto que no ha sido el único motivo que haya dado origen a un mayor número de Secretarías de Estado, la mayor intervención de la Administración Pública, pues en muchas ocasiones a través de un fenómeno de bipartición, una Secretaría se ha convertido en dos como sucedió con la antigua Secretaría de Comercio, Industria y Trabajo, fuente de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y de la Secretaría de Economía Nacional (hoy Secretaría de Comercio y Fomento Industrial); como también en otro momento la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, se dividió para dar nacimiento a la Secretaría de Obras Públicas (hoy desaparecida) y a la Secretaría de Comunicaciones y --- Transportes. En este mismo tenor la antigua Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como es bien sabido dio origen a dos, la que lleva la misma denominación y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

(65) Bidart Campos, Germán J., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional - Argentino", Tomo II, Editorial Ediar, Argentina, 1988, p. 257.

También los propios Departamentos de Estado existentes, se fueron transformando en Secretarías, pues la creciente importancia de las áreas administrativas a su jurisdicción lo ameritaban y lo impusieron. Es decir, que por exigencias de una mejor administración, ha nacido también un mayor número de Secretarías de Estado. Así, el Departamento de Asuntos Agrarios se transformó en Secretaría de la Reforma Agraria, y el Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo, por ejemplo.

Por cualesquiera de las razones apuntadas u otros motivos de orden político, se puede observar un crecimiento de la Administración Pública Federal que hoy bien puede calificarse de desorbitado. A tal grado existe que, en los momentos políticos de 1990, el gobierno decidió reducir el tamaño de la Administración Pública, y por lo pronto se está alcanzando mediante la privatización de empresas públicas, como un reconocimiento a que se tiene una mejor administración con menor burocracia, con menos desperdicio de recursos materiales y humanos y menos costo.

Esa fue la política iniciada por los gobiernos de López Portillo y De la Madrid, aunque no lograda con eficacia, pero ahora sí con resultados muy objetivos. Por ejemplo, se han desincorporado del sector público o en su caso reprivatizado: Teléfonos de México, S.A.; Aeronaves de México, S.A.; Tabamex, S.A.; algunas sociedades nacionales de crédito; como empresas de participación estatal mayoritarias; Productora Nacional de Radio y Televisión, Comisión Nacional del Cacao, Comisión Nacional de Fruticultura y Centro de Investigaciones Agrarias, como organismos descentralizados.

En relación al número que deben ser, de Ministerios o de Secretarías, observamos dos opiniones doctrinales encontradas, que a continuación transcribimos por considerar interesantes sus respectivos ángulos.

Linares Quintana estima: "Al aumento incesante en complejidad y volumen de los asuntos que competen al Estado y dentro de éste al órgano ejecutivo en particular, ha exigido en todos los países la multiplicación de los ministerios y en el seno de éstos de sus departamentos y oficinas, hasta el punto de que hoy la expansión tremenda alcanzada por el poder ejecutivo suscita en todos los Estados grandes y delicados problemas. Pero lo que aquí nos interesa ahora subrayar es que el fenómeno indicado se ha traducido en un paralelo aumento de la importancia de la función ministerial, que ha alcanzado hoy su nivel más elevado a través de toda su accidentada y extensa historia. Corolario de aquel hecho ha sido la agudización del problema de la burocracia en el Estado contemporáneo" (66).

En contraste, Rafael Bielsa considera el ejemplo de los Estados Unidos de Norteamérica, en donde "con una administración adelantada, ordenada y vasta como se explica aunque sea por el solo hecho de ser un país de diez veces más población que el nuestro, el número de ministerios es de una decena. Las fallas de la administración pública no dependen del número de ministerios, sino de la preparación y experiencia de quienes gobiernan. Son las grandes direcciones internas las que realizan la administración. Si se subsanaran esas fallas creando ministerios a granel ¡qué fácil y rápida sería la solución!" (67).

Nos acogemos a esta última opinión ya que consideramos que en la actualidad podrían desaparecer algunas Secretarías cuya actividad no es ni fundamental ni importante ni imprescindible, como es el caso de la Secretaría de la Reforma Agraria, pues las tierras por repartir es imposible pues aquellas no existen, a menos que siga el procedimiento de repartir dos o más veces las mismas tierras, por ejemplo.

(66) Linares Quintana, Segundo V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado", Tomo IX, Editorial Alfa, Argentina, 1963, p. 259.

(67) Bielsa, Rafael, "Derecho Constitucional", Roque Depalma Editor, Tercera Edición, Argentina, 1959, p. 682.

No obstante lo apuntado, es indiscutible que las Secretarías de Estado y sus titulares, los secretarios, constituyen el órgano más cercano, con más poder de auxilio a las tareas que corresponden al Presidente de la República como depositario del Poder Ejecutivo Federal, y por lo mismo su nivel político, técnico y administrativo es indiscutiblemente superior frente a --- otras estructuras centralizadas, incluyendo a los mismos Departamentos de Estado.

1.1. Concepto.

Estima el maestro Andrés Serra Rojas, que con la denominación Secretaría de Estado, "aludimos a cada una de las ramas de la administración pública constituida por el conjunto de servicios y demás actividades confiadas a las dependencias, que bajo la autoridad inmediata y suprema del Presidente, aseguran la acción del gobierno en la ejecución de la ley" (68).

Para el maestro Nava Negrete, las Secretarías de Estado, "son órganos que pertenecen a la administración pública federal centralizada, que auxilian directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal. Su competencia se integra con la distribución que hace entre ellos la ley que según el artículo 90 de la Constitución expide el Congreso de la Unión, esta ley es la que ahora se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (69).

Señala el mismo autor, en relación a la naturaleza de las Secretarías de Estado, que "administrativa es la función que realizan y que permite la ejecución de los fines políticos que en cada sexenio fija el Presidente de la República. Su carácter instrumental no impide que lleven a cabo intensa actividad política" (70).

(68) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", p. 515.

(69) Nava Negrete, Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo IV, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1988, p. 2875.

(70) Idem, p. 2875.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

1.1.1. Doctrina.

Bidart Campos afirma que "El ministerio es un órgano de rango constitucional, colegiado y complejo en el cual todos sus miembros tienen igual jerarquía ... Como órgano colegiado y complejo actúa junto al poder ejecutivo -presidente de la república- de diversas maneras" (71).

De esta forma, los secretarios de Estado se acoplan al poder ejecutivo unipersonal, pero sin llegar a formar parte de él.

Alessandro Pizzorusso al hacer el estudio de la organización del gobierno italiano -de tipo parlamentario- dice: "Los ministros secretarios de Estado son, por su parte, los situados al frente de una rama de la Administración, es decir de un ministerio" (72).

Concepto que aun encuadrando en un sistema parlamentario de gobierno no difiere del que se descubre en sistemas de gobierno presidencialista -- como el mexicano, el argentino, etc. Secretaría o Ministerio, ambos conceptos encierran la idea de un órgano ocupado de una parte de la Administración Pública.

Guy Richard, profesor de la Universidad de Caen, examina el gobierno francés y dice que éste es el conjunto de ministros y secretarios de Estado, colocados bajo la autoridad del Primer Ministro, éste es el verdadero jefe del gobierno (y no el Presidente de la República) según el artículo 21 de la Constitución. Los ministros dice, son escogidos individualmente en razón de sus competencias (73).

(71) Bidart Campos, Germán J., Op. Cit., p. 257.

(72) Pizzorusso, Alessandro, "Lecciones de Derecho Constitucional", Tomo I, - Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Tercera Edición, España, 1984, p. 330.

(73) Guy, Richard, "Les Institutions Politiques de la France", Editorial Flammarion, París, 1979, p. 326.

Aunque se conserva en el texto fundamental francés el corte parlamentario de la Administración Pública representada por el Consejo de Ministros, no puede olvidarse que ese texto ha dado al Presidente de la República, una gran preeminencia en el gobierno.

Por otro lado, Frido Wagener, al ocuparse del gobierno de la República Federal de Alemania, expone que "el gobierno federal se compone del Canciller Federal y de los ministros federales que son nombrados y revocados por el Presidente de la República federal, sobre proposición del Canciller Federal. Este fija las líneas directrices de la política y asume la responsabilidad. En estos límites, cada ministro federal dirige su Departamento en forma autónoma y bajo su propia responsabilidad" (74).

1.1.2. Origen de la institución ministerial.

Acerca del origen de la institución ministerial, puede afirmarse -- que es muy remoto. A este respecto, señala Linares Quintana, que "Los orígenes de la institución ministerial coinciden con las primeras formas de ejercicio de la autoridad que existen en la historia de los pueblos. Cuando la horda es reemplazada por el clan, aparece la autoridad del jefe, que acumula en sus manos aparte de su autoridad de tal, las funciones de sacerdote y juez; y cuando los clanes se unen, el jefe del clan asume el papel de rey, a cuyo lado el consejo de ancianos constituye la primera forma conocida en la historia de la institución ministerial" (75).

(74) Wagener, Frido, "L'Administration Publique en République Fédérale D'Allemagne", Editorial Administrations du Monde, París, 1983, p. 71.

(75) Linares Quintana, Segundo V., Op. Cit., p. 257.

Más adelante, agrega el mismo autor, "En la monarquía teocrática -- absoluta, son ministros consejeros del rey los sacerdotes, que desempeñan una función decisiva en el ejercicio de la autoridad, por sus conocimientos, experiencia e investidura religiosa. El Manava-Dharma-Sastra o libro de las Leyes de Manú, que rigió en la India a partir del siglo XIII antes de Jesucristo, reglaba minuciosamente "lo que el rey debe hacer con sus ministros para proteger a los pueblos" (libro VII, cl. 36): "después de haberse levantado -- el alba del día, debe mostrar el rey su respeto a los bracmanes versados en el conocimiento de los tres libros santos y en la ciencia de la moral y guiar se por sus consejos; que venera constantemente a los bracmanes, respetables -- por su vejez y su devoción, que poseen la santa escritura y son puros de espíritu y de cuerpo, pues el que venera a los ancianos, es siempre honrado, aun por los gigantes" (libro VII, clis. 37 y 38). Establecía asimismo el famoso código que "el rey debe escoger siete u ocho ministros cuyos antepasados hayan estado ligados al servicio real, que estén ellos mismos versados en el -- conocimiento de las leyes, que sean valientes, hábiles en el manejo de las -- armas, de noble linaje y cuya fidelidad esté asegurada con un juramento hecho por la imagen de una divinidad...; que examine siempre con estos ministros -- las cosas que deben discutirse en común, la paz y la guerra, sus fuerzas, sus rentas, su seguridad personal y la de su reino y los medios de asegurar las -- ventajas adquiridas; después de haber consultado sus pareceres separadamente, después colectivamente, debe adoptar en el asunto de que se trata la medida -- que le parezca más ventajosa; pero que delibere con un bracmán de profundo saber y que sea el más hábil de todos estos consejeros, sobre la importante resolución que ha tomado con respecto a los seis artículos principales; que le comunique con toda confianza cuantos asuntos tenga, y que después de haber tomado con él una determinación final, ponga en ejecución el asunto; debe también escoger otros consejeros íntegros, muy instruidos, asiduos, expertos en materia de finanzas y de probada virtud; cuantos hombres son necesarios para que se ejecuten convenientemente los asuntos, tantos otros debe tomar a su -- servicio entre las gentes activas, capaces y experimentadas" (libro VII, clis. 54/61)" (76).

(76) Idem, p. 257 y 258.

Ulteriormente, "en las monarquías absolutas de tipo medieval o de los principios de la edad moderna, el monarca estaba asistido de ministros, - validos o favoritos que tenían en sus manos el gobierno de la Nación, si bien la autoridad les era delegada por el monarca, quien podía nombrar y despedir a sus ministros como tuviese por conveniente. Es en las postrimerías de los sistemas de monarquía absoluta cuando se empieza a contemplar la conveniencia de instituir legalmente un sistema ministerial. Richelieu que, como es sabido, ejerció esas funciones de manera muy absorbente durante el reinado de --- Luis XIII y que fue el verdadero creador del absolutismo real en la forma que luego practicó Luis XIV, sostuvo la necesidad de establecer el sistema de ministeriado en el caso de que el rey quisiera asumir y no delegar las obligaciones de la vida política. Para tal supuesto sugiere Richelieu que el rey - tenga pocos colaboradores, como máximo cuatro consejeros de Estado y de entre ellos uno con superior autoridad. Y si el rey no puede o no quiere llevar -- personalmente el gobierno, debe confiarlo a un primer ministro, eligiendo así con un hombre, una política. Bien se comprende que Richelieu, al propugnar - el sistema del ministeriado, estaba defendiendo su interés personal" (77).

De lo anterior, se puede concluir que "Con la implantación de los - regímenes constitucionales, se da nacimiento a la verdadera institución minis- terial, puesto que el Consejo de Ministros o Gabinete, con su presidente, -- primer ministro o canciller y cada uno de los ministros, constituyen elemen-- tos indispensables de la gobernación del Estado, con tanta importancia y has-- ta tal punto que nada de lo que haga el jefe del Estado, ni aun en los siste-- mas presidencialistas, tienen validez si su firma no va acompañada de la de - uno o varios ministros" (78).

(77) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1984, p. 775.

(78) Idem, p. 775.

De esta forma, podemos advertir que esta institución encargada básicamente de auxiliar al Jefe o al titular del Poder Ejecutivo en nuestros días, es sumamente antigua, ya que surgió ante la necesidad de administrar y gobernar los pueblos. Asimismo, ha sido objeto de tal evolución, que como señala el Conde de Franqueville, "la institución simple y rudimentaria de los ministros se ha transformado poco a poco en un mecanismo pujante, el gabinete, --- obra sabia y complicada, aunque sea el producto de las circunstancias más --- bien que de la ciencia humana" (79).

1.1.3. Artículo 90 constitucional.

Este artículo forma parte del capítulo III del título tercero de -- nuestra Ley Fundamental, denominado "Del Poder Ejecutivo". Instituye, dentro de la organización administrativa del Estado, las Secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

El texto original de 1917 no había sido objeto de reformas, sino -- hasta la publicada en el Diario Oficial de 21 de abril de 1981, en la que se otorgó a los Departamentos Administrativos la misma categoría de las Secretarías de Estado. A continuación se reproducen, el texto original y el reforma do.

(79) Franqueville, Conde de, citado por Linares Quintana, Segundo V., Op. Cit., p. 258.

1917

"Artículo 90. Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de secretarías que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretaría".

1981

"Artículo 90. 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.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las secretarías de Estado y departamentos administrativos".

Desde su origen, el artículo 90 de la Constitución prohibió la existencia de las Secretarías de Estado como los órganos a través de los cuales - ejercería su competencia administrativa el Presidente de la República, previniendo que las mismas necesariamente deberían ser creadas por una ley emitida por el Congreso de la Unión. Con esto último se quiso prevenir que, ni el -- Presidente de la República ni ningún otro órgano administrativo sino precisamente el citado Congreso es el único que puede crear una Secretaría de Estado y por ende modificar su competencia o en su caso extinguiría.

Por virtud del texto original, la historia de la Administración Pública Federal muestra que siempre las Secretarías han sido creadas por ley -- del Congreso de la Unión, la que se constituye en reglamentaria de dicho precepto constitucional, que es precisamente el papel que han jugado todas las - leyes de Secretarías y la hoy Orgánica de la Administración Pública Federal - de 1976. Excepto claro está aquellas primeras leyes de 1917 que dictó en forma extraordinaria el C. Presidente Don Venustiano Carranza.

En forma similar la Constitución de Argentina exige que por ley se creen los ministerios: "una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los ministros" (artículo 87). En la Constitución italiana rige - el mismo principio (artículo 95.3), pues el número, las atribuciones y la organización de los ministerios es algo que corresponde regular a la ley.

Hoy día, el nuevo texto reformado del artículo 90, señala que, la - administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal, como se aprecia de su simple lectura.

Como se puede verificar el texto constitucional aun reformado mantiene el mismo principio antes señalado: sólo una ley puede crear una Secretaría. De acuerdo precisamente con esta ley, la administración centralizada se integra por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República (artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Luego, el precepto constitucional, junto con el artículo segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contienen los dos tipos de dependencias centralizadas que auxilian al Ejecutivo Federal en el despacho de los negocios del orden administrativo: las Secretarías de Estado y -- los Departamentos Administrativos.

El segundo numeral de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice así:

"Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

I.- Secretarías de Estado, y

II.- Departamentos Administrativos".

La reforma al artículo 90 constitucional engendró grandes cambios -- en la Administración Pública. No siendo nuestra intención extendernos, sólo comentamos que los dos cambios más importantes y que conciernen en este ensayo son: primero, el que se distingan dos tipos de dependencias centralizadas, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos; y, segundo, el establecimiento con rango constitucional de la administración pública parastatal, pues como se recordará ya antes en 1976 lo había hecho la múltiple Ley Orgánica.

1.1.4. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Esta ley en su artículo segundo establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal. Por lo que concierne a la primera, se divide como ya se dijo, básicamente, en Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece los principios generales que rigen estas dependencias, por lo que sólo transcribiremos los más representativos.

"Artículo 10.- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto preeminencia alguna".

"Artículo 11.- Los titulares de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República".

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

"Artículo 14.- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, Oficina, sección o mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el Titular de la Dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias".

"Artículo 17.- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

1.2. Secretarios de Estado.

Estimamos conveniente antes de avanzar en el estudio del presente capítulo, comentar que en la doctrina internacional, la figura que en nuestro país conocemos como Secretaría de Estado se denomina Ministerio, misma que corresponde a sistemas parlamentarios de gobierno.

En este punto, Carpizo señala que "Antes de 1917 los términos de secretario y de ministro se usaban indistintamente. Al respecto, se expidió el 16 de septiembre de 1877 una circular de la secretaría de hacienda, en la que se aclaró: "5o. La constitución llama secretarios del despacho a los funcionarios que autorizan las determinaciones del presidente y que le sirven de -- consejeros. La denominación de ministros, que con frecuencia se les da, es -- impropia, tanto porque no se usa por la constitución, cuanto porque ella es -- más usada respecto de los funcionarios que desempeñan esas atribuciones en -- las monarquías y gobiernos imperiales" (80).

(80) Carpizo, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", Siglo Veintiuno Editores, Segunda Edición, México, 1979, p. 70.

Para el maestro Nava Negrete, la denominación de secretaríos de Estado "se da a los titulares o representantes legales de la Secretaría de Estado. Son nombrados por el Presidente de la República y éste en cualquier momento puede cambiarlos o removerlos del cargo" (81).

Serra Rojas considera que el secretario de Estado "es el colaborador más cercano del Presidente. Colocado a la cabeza de su ministerio, que comprende una rama de la administración pública federal, el despacho y resolución de todos los asuntos en las secretarías corresponde originalmente a los titulares de dichas dependencias, y son todos ellos iguales en rango" (82).

La denominación secretario de Estado, señala Serra Rojas proviene de Inglaterra, bajo el reinado de Elizabeth; mismo que después pasaría a la Constitución de Cádiz (83).

El origen de esta figura en México, afirma Santos Azuela, se dió -- porque "Aun en épocas recientes, fue común en los regímenes posrevolucionarios que tanto en el orden federal como local, los titulares del Ejecutivo, -- por lo general surgidos del ejército, con carrera militar desarrollada en la propia experiencia cotidiana, acudieran a la asesoría y presencia de jóvenes intelectuales a los que se habilitaba como secretaríos personales y, frecuentemente, como secretaríos de despacho" (84).

(81) Nava Negrete, Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo IV, p. 2875 y 2876.

(82) Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, p. 515.

(83) Idem, p. 515.

(84) Santos Azuela, Héctor, "Constitución Política Mexicana de los Estados -- Unidos Mexicanos Comentada", Editada por la Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1985, p. 213.

1.2.1. Nombramiento.

Consideramos oportuno, hacer un breve comentario acerca de dos cuestiones: los requisitos de designabilidad de los secretarios de Estado y el sistema de nombramiento de los mismos.

Nuestra Ley Fundamental señala en su artículo 91: "Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos".

Como podemos desprender de la lectura del artículo 89 constitucional, se da una facultad sumamente amplia para que el Presidente designe a sus Secretarios de Despacho, ya que en relación con el artículo 91, no se exigen cualidades políticas ni profesionales. En este sentido, dentro de la doctrina argentina, opina Rivarola que tales requisitos "resultan implícitos en la naturaleza de las funciones que les asigna. El despacho de los negocios de la Nación requiere por sí sólo competencia administrativa, sin excluir la competencia técnica. Administrativa, principalmente, porque el poder ejecutivo tiene a su cargo la administración general del país. La legalización de los actos del presidente, que sólo son actos del poder ejecutivo, mediante la firma del ministro, implica idoneidad suficiente para la observancia y aplicación de la Constitución y de las leyes. Esta idoneidad, a su vez, debe acompañarse con la ilustración y cultura general que elevan la conciencia del decoro personal, que impide aceptar cargos o funciones para los cuales se carece de aptitud, o sea aceptar dignidades y emolumentos por servicios que uno sea incapaz de prestar..." (85).

Semejante pensamiento expresa González, quien dice "que teniendo en cuenta que los ministros son: 1o., consejeros del presidente; 2o., jefes de la administración de todos los negocios públicos; 3o., intermediarios en las

(85) Rivarola, citado por Linares Quintana, Op. Cit., p. 290.

relaciones del Poder ejecutivo con el Congreso, y en tal sentido representantes de la opinión y cultura nacional, deben poseer las calidades de capacidad, ilustración, experiencia y probidad suficientes" (86).

Transcribimos las dos citas anteriores por adecuarse a nuestro sistema y porque estimamos que deben actualizarse en nuestro régimen gubernamental, ya que es sabido por todo mundo que los nombramientos se efectúan en base a las relaciones amistosas o políticas. Esto último al margen de que el nombramiento pudiese recaer en una persona realmente preparada y experimentada.

En relación a los sistemas de nombramiento de los ministros, señala Bielsa, que "Según el origen del nombramiento y la función que en el orden político tienen los ministros, la suma de atribuciones y el carácter representativo, son diversos los tipos o sistemas de ministerios; y ellos pueden reducirse a tres principales: a) parlamentario, cuando los ministros son elegidos de entre los miembros del parlamento, generalmente de la cámara popular; b) ejecutivo o presidencial cuando los ministros dependen principal o exclusivamente del jefe del Poder ejecutivo, sea monárquico o republicano; c) mixto, cuando participa a la vez de los caracteres de los sistemas anteriores" (87).

En base a este criterio podemos concluir sin lugar a duda alguna -- que en nuestro país se sigue el sistema presidencial o ejecutivo, ya que el Presidente de la República con fundamento en la segunda fracción del artículo 89 constitucional, " nombra y remueve libremente a los Secretarios del Despacho".

1.2.2. Competencia.

La competencia de los secretarios de Estado se integra con la distribución que entre ellos hace la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por mandato del artículo 90 constitucional, como ya vimos. Dicha ley reglamentaria fija casuísticamente en sus artículos 27 a 43, la competen-

(86) González, citado por Bielsa, Rafael, Op. Cit., p. 676 y 677.

(87) Idem, p. 676.

cia de las 18 secretarías de Estado. Por ejemplo, el azar, la de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

"Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingreso federal y del Departamento del Distrito Federal;

II.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes;

III.- Cobrar los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las leyes fiscales correspondientes;

IV.- Determinar los criterios y montos globales de los estímulos fiscales; estudiar y proyectar sus efectos en los ingresos de la Federación y evaluar sus resultados conforme a sus objetivos, escuchando para ello a las dependencias responsables de los sectores correspondientes; administrar su aplicación en los casos en que no compete a otra Secretaría; así como comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los beneficiarios, a fin de ejercer las facultades fiscales que le confieran las leyes cuando los particulares se beneficien sin derecho de un subsidio o estímulo fiscal;

V.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la policía fiscal de la Federación;

VI.- Proyectar y calcular los ingresos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal y las entidades de la Administración Pública Federal, considerando las necesidades del Gasto Público Federal que prevea la - Secretaría de Programación y Presupuesto, la utilización razonable del crédito público y la sanidad financiera de la Administración Pública Federal;

VII.- Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio público de banca y crédito;

VIII.- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en - almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales;

IX.- Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público;

X.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento -- del Distrito Federal;

XI.- Dirigir la política monetaria y crediticia;

XII.- Administrar las casas de moneda y ensaye;

XIII.- Ejercer las atribuciones que le señalen las leyes en materia de seguros, fianzas, valores y de organizaciones auxiliares de crédito;

XIV.- Representar el interés de la Federación en controversias fiscales;

XV.- Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Comercio y -- Fomento Industrial y con la participación de las dependencias que corresponda, y

XVI.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos".

En este punto, considera el maestro Nava Negrete que para aumentar, disminuir o modificar la competencia de una Secretaría únicamente es posible hacerlo a través de una ley del Congreso de la Unión, y que igual situación acontece para su creación y supresión. Todo esto se desprende del propio texto del artículo 90 constitucional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala en su artículo 26, las 18 dependencias con que cuenta el Poder Ejecutivo de la --- Unión para el despacho de los negocios en el orden administrativo. A saber:

- Secretaría de Gobernación.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación.
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
- Secretaría de Educación Pública.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social.
- Secretaría de la Reforma Agraria.
- Secretaría de Turismo.
- Secretaría de Pesca.

En el artículo 14 de la citada ley, se indica que en cada Secretaría habrá un secretario de estado, y en el numeral 18, se establece que las atribuciones de las unidades administrativas de cada una de las Secretarías, se determinarán en sus respectivos reglamentos interiores, por ende es en estos últimos donde encontramos la distribución de las atribuciones de los secretarios de Estado entre los demás funcionarios públicos de cada Secretaría.

A continuación el precepto que da origen y fundamento a los reglamentos interiores de las Secretarías.

"Artículo 18.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que sus titulares podrán ser suplidos en sus ausencias".

Prevé así la Ley Orgánica de 1976 que las Secretarías de Estado contarán para su organización interna con un reglamento interior, que expedirá el Presidente de la República, en el que efectivamente se precisan los órganos que integran cada Secretaría.

1.2.1.1. Reglamento Interior.

Los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado son expedidos por el Presidente de la República, en base a los artículos 89, fracción I de la Constitución, que como ya analizamos da origen a la facultad reglamentaria, y 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A este respecto señala el maestro Nava Negrete que "Los órganos que forman la organización interna de las secretarías se establecen por el reglamento interior de cada secretaría. Este reglamento, en consecuencia distribuye la competencia que pertenece a la secretaría, entre los órganos que la estructuran. Se expide por el Presidente de la República, con la aprobación o refrendo del secretario de Estado para su validez jurídica" (88).

A propósito en su monografía sobre los reglamentos interiores, nos dice el maestro Nava Negrete lo siguiente: "El reglamento interior es un reglamento con campo reglamentario propio, es decir, con campo que la ley misma le reserva y delimita. El reglamento puede serlo de la ley, de todo su texto y contenido, pero también de una sola de sus partes, tan precisada como ocurre con el reglamento en cuestión.

Los campos de los reglamentos interiores de las secretarías, son:

A) Señalar los funcionarios públicos que formarán parte de cada Secretaría, independientemente de los que el Artículo 14, de la Ley Orgánica -- precitada, enumera.

(88) Nava Negrete, Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo IV, p. 2875.

B) Precisar las facultades cuyo ejercicio es exclusivo de los titulares de las secretarías de Estado y departamentos administrativos. Precisión que también puede hacerse por ley. Facultades que resulta obvio decirlo, no son delegables por los titulares (artículo 16, Ley Orgánica).

C) Prever las unidades administrativas, que podrán ser adscritas a las subsecretarías, a la oficialía mayor y a otras unidades de nivel administrativo equivalente, por los citados titulares. La adscripción la hace el titular, pero sólo de las unidades que prevé el reglamento, éste no hace la adscripción (párrafo segundo, artículo 16).

D) Determinar las atribuciones de las unidades administrativas de las secretarías y departamentos (artículo 18).

E) Determinar la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias (artículo 18)" (89).

Asimismo, señala el mismo autor que "El reglamento interior no es el único instrumento legal que sirve para determinar la vida de los órganos internos de las secretarías, la ley que expide el Congreso de la Unión, puede crearlos, modificar sus atribuciones o extinguirlos..." (90). Y agrega en la citada monografía: "Por el propio precepto sabemos que el reglamento interior no tiene el monopolio legal para fijar cuáles son los órganos administrativos de cada secretaría, o como se dice, funcionarios. El legislador con su ley puede hacerlo, crear los órganos administrativos que quiera y sin que el reglamento pueda contrariarla" (91).

-
- (89) Nava Negrete, Alfonso, "Los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado", estudio publicado en la Revista de Administración Pública, enero-abril de 1990, número 76, Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1990, p. 35 y 36.
- (90) Nava Negrete, Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo IV, p. 2875.
- (91) Nava Negrete, Alfonso, "Los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado...", p. 36.

Elegimos el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación para hacer un breve análisis. En este cuerpo legal, se contienen una serie de disposiciones y prevenciones. Así, el artículo primero define la Secretaría de Gobernación; el artículo segundo señala los servidores públicos y unidades públicas administrativas que integran la Secretaría; el artículo cuarto atribuye al secretario la representación, trámite y resolución de los asuntos de la Secretaría; el artículo quinto contiene las facultades indelegables del secretario; de los artículos sexto al veintiseis, se indican los asuntos que corresponden a los servidores públicos y unidades administrativas que conforman la Secretaría; y, finalmente de los artículos veinticinco al treinta y uno, se consignan los órganos desconcentrados y descentralizados de la Dependencia así como el régimen de suplencia de los servidores públicos de la misma.

1.2.1.2. Artículo 93 constitucional.

El artículo 93 está ubicado dentro del capítulo III del título tercero de la Ley Fundamental, denominado "Del Poder Ejecutivo".

Este precepto ha sido objeto de dos reformas, la primera publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de enero de 1974, y la segunda de 6 de diciembre de 1977.

Actualmente está integrado por tres párrafos, el primero, impone a los secretarios del despacho y a los jefes de departamentos administrativos, la obligación de informar al Congreso de la Unión, una vez abierto el período de sesiones del Estado que guarden sus respectivos ramos.

El segundo párrafo, faculta a cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión para citar a los secretarios de Estado, jefes de departamentos administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados federales, y de las empresas de participación estatal mayoritarias, para que informen cuando se discuta en dichas Cámaras una ley, o se estudie algún asunto que concierna a sus ramos o actividades.

El tercer párrafo confiere facultad a las Cámaras del Congreso de la Unión para que por iniciativa propia, formen comisiones con sus miembros, para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Por virtud de la reforma de 1974, se hizo extensiva la obligación de comparecer anualmente ante el Congreso de la Unión a los jefes de departamentos administrativos; asimismo, se amplió la facultad de las cámaras para citar a una serie de altos funcionarios, esto último, con la finalidad de que los integrantes del Poder legislativo tengan un mejor conocimiento de la ley o negocio que discutan o estudien, logrando así que su tarea sea más precisa.

La reforma de 1977 tuvo por objeto facultar al Poder legislativo, para que auxilie al Presidente de la República en las funciones de supervisión de los órganos de la administración pública paraestatal, investigaciones que deberán hacerse del conocimiento del Ejecutivo.

Como primer comentario consideramos que sería conveniente que se unificaran los términos "secretarios del despacho" y "secretarios de estado", prevaleciendo este último. Sería bueno que se efectuara lo mismo en otros preceptos de nuestra Ley Fundamental que tienen esta denominación. A continuación transcribimos el texto original y sus respectivas reformas.

1917

"Artículo 93. Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del Estado que guarden sus respectivos ramos. Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su secretaría".

1974

"Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades".

1977

"Artículo 93. Los Secretarios del Despacho y los Jefes de los Departamentos Administrativos, luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los Secretarios de estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos, así como a los Directores y Administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal".

Como se desprende de la lectura del numeral transcrito, en éste se contiene un principio de responsabilidad política y que sólo apuntamos por el momento, pues en el capítulo siguiente lo retomaremos.

A propósito comenta el maestro argentino, Rafael Bielsa: "La responsabilidad debe considerarse en doble esfera: a) la que deriva de la índole del acto que genera (individual y solidaria); b) la que se determina por la naturaleza de la infracción (civil, penal, administrativa y política). -- Existe doble responsabilidad ministerial: solidaria e individual, que se determina en uno y otro caso por el carácter de la intervención de los ministros en sus actos" (92).

Agrega el citado autor: "Siendo los ministros funcionarios políticos y administrativos, se deduce que su responsabilidad puede ser de doble naturaleza: política y jurídica. La responsabilidad política, a juicio nuestro, no es propiamente jurídica, sino y más bien moral. Esa responsabilidad existe en primer término, respecto de los ministros, ante la opinión pública, y motiva la censura pública; pero en forma positiva, esa responsabilidad se hace efectiva ante el Congreso por medio del juicio político.

a) Responsabilidad política. Los ministros están sujetos al juicio político -como el presidente y el vicepresidente- por mal desempeño o por delitos en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes, después de haber declarado que hay lugar a la formación de causa, etc... Esta responsabilidad es principalmente moral, aun cuando implique sanciones...

(92) Bielsa, Rafael, Op. Cit., p. 686.

La responsabilidad política puede no resultar de la transgresión de normas jurídicas, pero sus consecuencias son jurídicas; v. gr., la extinción de la relación que crea la función y las inhabilidades para ejercer otro cargo público.

Como se advierte, el carácter y la clase de responsabilidad se determina por la naturaleza del hecho generador de ella, y por la índole de la sanción.

b) Responsabilidad jurídica. La responsabilidad jurídica es: 1o., civil; 2o., penal; 3o., administrativa...

La responsabilidad común alcanza a los ministros como a todo habitante... desde luego, tanto la responsabilidad penal como la civil de los funcionarios en general, tiene un régimen legal determinado, y en ese sentido es una responsabilidad especial" (93).

La responsabilidad especial a que se refiere Bielsa se encuentra consignada en el Título Cuarto de nuestra Carta Magna: "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" así como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

2. Departamentos de Estado.

Como ya señalamos, por mandato del artículo 90 de la Ley Fundamental, la administración pública federal centralizada distribuye los negocios -

(93) Idem, p. 686 y 687.

del orden administrativo entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Asimismo, los artículos primero y segundo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se manifiestan en el mismo sentido.

Antes de avocarnos al tema, consideramos conveniente hacer una aclaración terminológica, ya que tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se utiliza la expresión "departamento -- administrativo" y no la de "departamento de estado", que es la que empleamos en este ensayo.

Durante el Constituyente de 1916-1917 se presentaron varios proyectos del artículo 90. de estos sobresale el dictamen de la Segunda Comisión de Constitución, pues señala con toda claridad la diferencia que distinguía a -- las Secretarías de Estado de los Departamentos Administrativos. A continuación transcribimos un fragmento:

"Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de -- diversos órganos que se entienden cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver -- con la política, tales como los ramos de correo, telégrafos, salubridad, la -- educación popular, que por régimen federal depende sólo del ejecutivo de la -- unión en lo relativo al distrito y territorios.

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas, o cuando menos, a la vez políticas y administrativas; son los otros los que administran algún servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda, y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades...

Al grupo de órganos políticos o político-administrativos pertenecen las secretarías de Estado, que conservan en el proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber: ser el nombramiento y remoción exclusivos del Presidente de la República, como simples secretarios que ellos son; refrenda todo acuerdo, decreto, etc., que expida el Presidente de la República y los cuales no serán obedecidos sin la firma del secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al Presidente de la República, como son: ser mexicanos por nacimiento, etc.

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán "departamentos administrativos", cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de --

carácter profesional y técnico..."(94).

En relación a este dictamen, Osornio Corres deriva tres interesantes conclusiones:

"El ejercicio de la función administrativa está marcado por un claro principio de división del trabajo;

De conformidad con este principio, existen dos funciones fundamentales en el ejercicio de la actividad administrativa: una, de carácter político o político-administrativo, y la otra, de carácter administrativo, que nada tiene que ver con la política, sino con el desarrollo de funciones de carácter técnico, indispensables para la eficaz prestación de un servicio público.

Cada una de estas funciones está a cargo de instancias administrativas de naturaleza claramente diferenciada. Unas son las secretarías de Estado (las de carácter predominantemente político), y las otras son los departamentos administrativos" (95).

Así, originalmente la Constitución de 1917 estableció Secretarías de Estado expresamente en el artículo 90, y Departamentos Administrativos implícitamente en el artículo 92, pues de la lectura de este último precepto se desprende su existencia. De esta forma, en 1917 se distinguían las primeras, por ser órganos político-administrativos y los segundos, por ser órganos administrativo-técnicos, para realizar servicios públicos como el correo, es decir carecían de carácter político, tal y como se precisó en el dictamen recién transcrito.

(94) Diario de los Debates del Congreso Constituyente. 1916-1917, Tomo II, - Editado por el I.N.E.H.R.M., México. 1985, p. 477 y 478.

(95) Osornio Corres, Francisco Javier, "Estructura Funcional y Orgánica del Ejecutivo Federal en México", estudio publicado en "El Sistema Presidencial Mexicano", Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1988, p. 175.

Luego, en su génesis, la Constitución admitió que sólo las Secretarías de Estado gozaban de carácter político, empero además de que la práctica política lo desmintió, por virtud de las reformas a los artículos 90 (en concordancia con el artículo 92) y 93 constitucionales, de 21 de abril de 1981 y de 31 de enero de 1974 respectivamente, esta diferencia se terminó. De tal forma que las reformas anteriores vinieron a conferir a los departamentos el mismo carácter político de que disfrutaban las Secretarías de Estado. Afirmación que se refuerza con el contenido del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que estudiaremos en el capítulo siguiente.

Hoy día los llamados departamentos administrativos tienen igual rango e importancia política y administrativa que las Secretarías de Estado, (artículo 90 constitucional y 10 de la L.O.A.P.F), por lo que consideramos que no existe razón para que se les siga denominando como administrativos, salvo por la costumbre; por lo que en este ensayo los llamamos departamentos de Estado.

2.1. Concepto.

Considera Fernández Ruiz que departamento administrativo "es el órgano administrativo de la administración pública federal centralizada al que se atribuyen funciones técnicas, cuyo titular depende directamente del presidente de la República, quien lo nombra y remueve libremente" (96).

(96) Fernández Ruiz, Jorge, "Diccionario Jurídico Mexicano", Tomo II, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1988, p. 903.

2.2. Jefes de Departamento de Estado.

El artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dice así:

"Artículo 15.- Al frente de cada departamento administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa, conforme al reglamento interior -- respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior".

Actualmente no existe un Departamento de Estado o Departamento Administrativo y al citar la Ley Orgánica en su artículo 26 al Departamento del Distrito Federal, no debe confundirse con aquel, ya que éste es el órgano encargado del poder ejecutivo del gobierno del Distrito Federal. Esto se puede apreciar en la siguiente ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia.

"Departamento Central, Facultades de los Secretarios de Estado, respecto del.

De acuerdo con la Constitución Federal, los secretarios de Estado no tienen intervención alguna en los asuntos relativos al Gobierno del Distrito Federal, que constituye una entidad política distinta a la federación, ya que, de acuerdo con el artículo 90 del propio código Supremo, dichos Secretarios sólo tienen a su cuidado el despacho de -- los negocios de orden administrativo de la Federación" (97).

(97) T. LXVIII, P. 3145, Amparo administrativo en revisión 2272/39, Ramos Estrada Bernardo, 6 de abril de 1940, unanimidad de 5 votos, Varios autos, "La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia", Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Segunda Edición, México, 1985, p. 958.

2.2.1. Competencia.

Para fijar la competencia de los Departamentos de Estado se aplican los mismos criterios que se aplican a las secretarías de Estado, es decir, su competencia debe preverse en forma expresa por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Asimismo, en el artículo 18 se dispone que los departamentos administrativos contarán con su reglamento interior, en el cual se determinarán las atribuciones de sus servidores públicos y unidades administrativas, reglamento que expide el Presidente de la República.

2.2.1.1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Transcribimos a continuación los artículos relativos a la competencia de los departamentos de Estado.

"Artículo 15.- Al frente de cada departamento administrativo habrá un Jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior".

"Artículo 18.- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias".

2.2.1.2. Reglamento Interior.

Como ya se precisó, la fracción I del artículo 89 constitucional - y el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sirven de base y fundamento para la expedición de los reglamentos interiores tanto de las Secretarías de Estado como de los Departamentos de Estado.

Empero, en virtud de que hoy día no existe Departamento de Estado - alguno, estimamos conveniente reproducir en este punto los lineamientos que comentamos para las Secretarías de Estado. Ya que sólo podemos estudiar a los Departamentos de Estado en teoría, no profundizamos más sobre el tópico.

2.2.1.3. Artículo 93 constitucional.

Sólo haremos algunos comentarios en torno a este precepto en virtud de que ya lo transcribimos y estudiamos en la primera parte de este capítulo.

Por la reforma constitucional de 31 de enero de 1974, se extendió - a los Jefes de Departamento de Estado, la obligación de dar cuenta al Congreso de la Unión del estado que guarden sus respectivos ramos. Asimismo, se estableció la posibilidad de que se les citara para que informen a las Cámaras, cuando éstas estudien o discutan algún asunto concerniente al rubro de su administración.

Y por la reforma del artículo 90 constitucional de 21 de abril de 1981, se agregó en su texto a los Departamentos Administrativos como parte integrante de la administración pública centralizada.

Pues bien, por virtud de estas dos reformas, se logró que la diferencia existente entre las Secretarías de Estado y los Departamentos de Estado se hiciera nula, jurídicamente, ya que ahora los dos tipos de dependencias son organismos administrativos y políticos.

Efectivamente, no existe actualmente preeminencia entre ambas dependencias en virtud de sus facultades. Sin embargo y curiosamente sí existe una diferencia, ya que la Constitución prevé en el artículo 91 los requisitos de designabilidad para ser secretario de Estado, situación que no acontece con los jefes de Departamento de Estado.

CAPITULO TERCERO

EL REFRENDO SECRETARIAL

I. Concepto.

En opinión de Julián Conde Luis, el conflicto entre el pueblo y el soberano (mismo que Glastone llamó el muro diamantino), se resolvió por el Derecho político moderno mediante la institución ministerial, "ya que no basta el compromiso moral que el soberano al jurar la Constitución, contrafa de --- guardarla, sino que le impuso una limitación efectiva; ningún mandato suyo -- tendrá validez mientras no sea refrendado por el ministro, de suerte que éste se hace responsable no sólo porque con su firma mostró conformidad y le hizo suyo, sino porque con el refrendo le dio vida, le dio fuerza de obligar ..."
(98).

La palabra refrendo, viene del latín referendum, que significa re--
frendación.

Henri Capitant, dice que el término Refrendata, significa: "Firma puesta por una autoridad junto a la de otro superior o simplemente distinta, para autenticar la firma principal o señalar la colaboración de las autoridades firmantes" (99).

(98) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, p. 774.

(99) Capitant, Henri, "Vocabulario Jurídico", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1973, p. 82.

Arteaga Nava estima, que "El referendo surgió en el derecho constitucional moderno como una institución por virtud de la cual los actos por escrito de un jefe de estado: rey, emperador o presidente de la república, política y jurídicamente irresponsable, requieren ser referendados, por uno o varios ministros, para ser válidos; por virtud de esta intervención se hace recaer - la responsabilidad sobre parlamentarios que son miembros del gabinete" (100).

En este mismo sentido se inclina Pizzorusso: "El referendo ministerial comporta la asunción, por parte del ministro, de la responsabilidad política del acto suscrito por el Jefe del Estado, de acuerdo con la regla, ya -- comentada, que establece la irresponsabilidad de este último. Esta regla del referendo, sin embargo, surgida bajo el régimen monárquico y mantenida después, ha ido cambiando de significado, indicando hoy, más bien, la necesidad de consultas recíprocas entre el Jefe del Estado y el Gobierno con vistas a la adopción de los actos más importantes de la vida política nacional" (101).

Señala Cáceres Crosa, por otra parte, que el referendo presupone --- siempre "un acto concomitante y en cierto sentido principal, al que la acción de referendo se suma, para complementarlo o perfeccionarlo. Más concretamente, el referendo implica la simultánea concurrencia de dos voluntades coincidentes, a veces de distinto rango, cuyas determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto participado o complejo, que se expresan mediante el elemento formal de la aposición de la firma y del referendo o contrafirma de - las personas que en el mismo intervienen" (102).

(100) Arteaga Nava, Elisur, "El Referendo", estudio publicado en la Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Año 6, Número 6, México, 1982, p. 153.

(101) Pizzorusso, Alessandro, Op. Cit., p. 320.

(102) Cáceres Crosa, citado por Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", p. 249 y 250.

Finalmente, apunta el maestro Gabino Fraga en su clásico tratado, que "a pesar de la universalidad de su uso y de la igualdad de forma que reviste, no constituye una institución que en todos los casos esté integrada - por los mismos elementos ni que, en todos los regímenes constitucionales, de sempeñe idénticas funciones" (103).

En consecuencia, el refrendo secretarial o ministerial es un acto político y jurídico a la vez, que consiste en dar validez a ciertos actos -- del Presidente de la República; que en gobiernos de tipo parlamentario es el Primer Ministro, y en cuyo caso el refrendo o firma del ministro implica una corresponsabilidad con aquél. Ciertamente es, que en gobiernos de tipo presidencialista como el de México, el refrendo juega un papel exclusivamente jurídico, pues su presencia o ausencia sólo trae consigo efectos legales, pero no políticos de responsabilidad con el Presidente.

2. Naturaleza.

Señala Gabino Fraga que en nuestro derecho, la asociación de los - secretarios de Estado al ejercicio de las facultades del Presidente de la República, parece "haber tenido su origen en una reproducción que se hizo desde la primera Constitución, la de Apatzingán de 1814, del precepto consignado en la Constitución española expedida por las Cortes el año de 1812, en la que se estableció el refrendo de los Secretarios como requisito indispensable para la validez de los decretos y órdenes del Monarca" (104).

(103) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", p. 176.

(104) Idem, p. 175.

Linares Quintana apunta al respecto, que "la modalidad particular - del poder ejecutivo en nuestro país, y en general en América Hispana, con ministros responsables que refrendan los actos del presidente de la nación, y - que asisten a las sesiones legislativas, pudiendo ser interpelados por las -- Cámaras -que marca una diferencia pronunciada con el presidencialismo norte-- americano- se inspiró en algunos rasgos del parlamentarismo inglés, por intermedio de Francia -Constitución de 1791- y de España -Constitución de Cádiz de 1812-" (105).

En la doctrina constitucional se advierte cuál es la naturaleza del refrendo secretarial.

Para Matienzo, "los actos del presidente no tienen resultado práctico si los hace él solo, siendo necesario que los acompañe en su ejecución el ministro correspondiente, quien deberá firmarlos también, por lo cual la firma del ministro no es una simple formalidad, advirtiéndose a tal respecto que el artículo 88 atribuye a cada ministro la responsabilidad no sólo personal - de los actos que realiza sino también la solidaria de los que acuerda con sus colegas" (106).

Dourado de Gusmao, señala que los auxiliares del gobierno directamente ligados al jefe de Estado, esto es, los ministros y secretarios de Estado, así como los comisarios del pueblo, "en otros tiempos desempeñaban solamente funciones informativas y esclarecedoras, aconsejando al jefe del Estado sobre cuestiones de gobierno. En el sistema parlamentario ..., los ministros tienen una posición especial muy distinta de la que ostentan en el sistema --

(105) Linares Quintana, Segundo V., Op. Cit., p. 262.

(106) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, p. 776.

presidencialista. En el régimen parlamentario hay un primer ministro llamado también presidente del Consejo de ministros, o también canciller, que es el verdadero jefe de Estado. En ese régimen los ministros dependen del Parlamento y son personas de su confianza. Inversamente, en el régimen presidencialista los ministros son personas de la confianza del jefe del Estado, que los nombra y separa libremente. Son auxiliares del jefe de Estado y no son funcionarios públicos, pese a que perciben sus haberes del tesoro público. Los ministros responden individualmente por los actos practicados sin autorización del jefe del Estado, y también solidariamente por los actos que suscribieron con el jefe del Estado o por los que de cualquier forma hayan contribuido a que los practique el jefe de Estado" (107).

Expresa Rivarola que "los ministros del poder ejecutivo son funcionarios de la constitución con atribuciones propias; no son simples secretarios del presidente. La organización de sus funciones es original de la Constitución argentina de 1826; en ellas tienen mayor aproximación o semejanza con los ministerios de la forma parlamentaria europea que con los de la forma llamada presidencial de Estados Unidos de Norte América ... cada ministro es responsable de los actos que legaliza, y solidariamente, de los que acuerda con sus colegas. Se confirma aquí el sentido de la palabra legalizar como expresión y certificación de no ser contrario a las leyes el acto del presidente que lleva la firma del ministro. Asimismo ... la responsabilidad de los miembros es separable de la del presidente: el ministro debe ser acusado sin que por el acto de que se trate lo sea el presidente. La responsabilidad es de quien legaliza el acto con su firma, ya que el acto carecería de eficacia si no tuviera la firma del ministro" (108).

(107) Idem, p. 775.

(108) Rivarola, citado por Linares Quintana, Segundo V., Op. Cit., p. 265 y 266.

Linares Quintana señala: "Si bien es cierto que nuestra Constitución ha adoptado en la organización del poder ejecutivo, el régimen presidencial ideado por los constituyentes norteamericanos, no lo es menos que acusa el impacto europeo en la modalidad característica que le impone, a través -- del instituto ministerial, que si bien no llega a comportar una coparticipación de los ministros y el presidente en el ejercicio del poder ejecutivo -- como algunos quieren ver- se traduce, sin duda, en el carácter constitucional de los ministros --sin cuya firma los actos presidenciales carecen de validez--, que cumplen una función de importante colaboración con respecto al --único y exclusivo titular del poder ejecutivo" (109).

Asienta Pizzorusso, que para acercarse a una clasificación de las funciones del presidente de la República, "la primera regla fundamental a tener en cuenta es la que prescribe el necesario refrendo de los actos presidenciales por el ministro proponente y, en algunos casos, por el mismo Presidente del Consejo" (110). Afirma, más adelante el mismo autor, que "Incluso dentro de las actividades para las que resulta aplicable la exigencia del refrendo, la doctrina y la práctica han venido señalando que, junto a la hipótesis normal, en la que a la asunción de responsabilidad por parte del Gobierno se corresponde la efectiva capacidad de éste para determinar el contenido del acto (y sin que la firma del Jefe de Estado suponga otra cosa que un control que habrá de agotarse, eventualmente, en una invitación a la reconsideración de la medida), existen otros supuestos en los que esta distribución de papeles queda alterada, siendo entonces el Jefe del Estado quien determina el contenido del acto y correspondiéndole un simple control al ministro refrendante" (111).

(109) Idem, 263.

(110) Pizzorusso, Alessandro, Op. Cit., p. 320.

(111) Idem., p. 320 y 321.

Manifiesta Bielsa, que los ministros refrendan y legalizan los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia o validez. Razón por la que la firma del ministro es requisito esencial para que el acto se integre; por consiguiente, la omisión de esa formalidad justifica su impugnación jurisdiccional. Afirmar además, que "Se ha -- atribuido al refrendo ministerial un carácter jurídico especial en el sentido de que en él está el quid de la responsabilidad de los ministros (deduciéndose eso del artículo 88 de la Constitución nacional). Ese requisito es también una forma substancial para la validez intrínseca del acto, según el concepto expuesto al tratar de los actos administrativos, , claro está, para responsabilizar al ministro que refrenda" (112).

Y

En su obra Derecho Constitucional, Biscaretti di Rufia, estima que "ningún acto del presidente de la República es válido si no es refrendado -- por los ministros proponentes ... que asumen la responsabilidad" (113). Comenta después el jurista italiano, al hablar de actos del presidente y del gobierno, que "para los actos del primer tipo (entre los cuales pueden indicarse, en orden aproximado de intensidad decreciente: nombramientos de señores vitalicios y de jueces constitucionales, mensajes a las Cámaras con eventuales reenvíos de leyes, nombramiento del presidente del Consejo y aceptación de su dimisión y del Gabinete, disolución de las Cámaras, etc.); el refrendo sirve al ministro (competente: ya que, por lo regular, faltará el proponente) para ejercer su control de legitimidad y de mérito consultivo -- (determinando al respecto, una responsabilidad casi sólo jurídica, por haber, si se da el caso, colaborado conscientemente en un acto ilegítimo), mientras que para los actos del segundo tipo el refrendo sirva más bien al ministro (proponente) para comprobar la conformidad del decreto presidencial con la propia iniciativa (y entonces el ministro asume del acto mismo una responsabilidad no sólo jurídica, sino también política frente a las Cámaras)". --- (114).

(112) Bielsa, Rafael, Op. Cit., p. 685.

(113) Di Rufia, Biscaretti, "Derecho Constitucional", Editorial Tecnos, Primera Reimpresión, Madrid, 1973, p. 443.

(114) Idem, p. 449-451.

García Pelayo, considera que en la República Francesa, "Lo único - que puede neutralizar la autoridad del Presidente es el Consejo de ministros dado que éste ha de refrendar los actos más importantes de aquél, y que probablemente, y en virtud de la facultad de delegación, han de pasar a ellos - muchas de las atribuciones que la constitución otorga al presidente del Consejo..." (115).

Sostiene Bidart Campos, que "El ministerio es un órgano de rango - constitucional, colegiado y complejo en el cual todos sus miembros tienen -- igual jerarquía: no hay primer ministro al estilo de la forma parlamentaria de gobierno. Como órgano colegiado y complejo actúa junto al poder ejecutivo -presidente de la república- de diversas maneras: a) una, directamente - constitucional: refrendando todos los ministros o su mayoría un acto presidencial; b) otra, surgida inicialmente de la práctica constitucional, sin -- norma constitucional escrita y expresa, en acuerdo de ministros o reunión de gabinete, a título consultivo, informativo o decisorio" (116).

Manifiesta el perito sudamericano, en relación a la naturaleza del referendo múltiple, que éste es un acto colectivo: "aquél en que las distintas voluntades no se funden ni unifican como en el acto complejo, sino que - se unen solamente pero permaneciendo diferentes. Con ello se aclara que cada ministro es un órgano que concurre a formar mediante referendo del acto -- presidencial un acto complejo; y que la suma de los actos ministeriales re--frendantes compone un acto colectivo" (117).

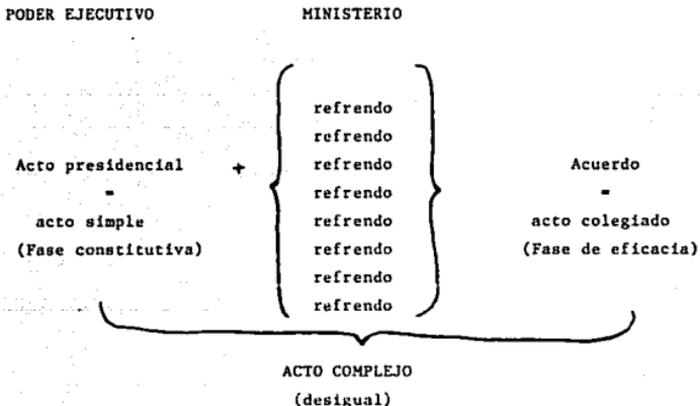
(115) García Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", Editorial - Manuales de la Revista de Occidente, Cuarta Edición, Madrid, 1957, p. 514.

(116) Bidart Campos, Germán J., Op. Cit., p. 257.

(117) Idem, p. 260.

Continúa el mismo autor señalando: "Así como en la ley descubrimos un proceso de formación que transitaba por tres etapas: a) iniciativa, b) constitutiva y c) de eficacia, también en el acto complejo que acabamos de describir aparecen las tres fases. a) La iniciativa del acto puede corresponder al presidente de la república, o a un ministro; la constitución no dice cómo ni dónde se inician los actos presidenciales (como sí dice cómo y dónde se pueden iniciar las leyes), b) La fase constitutiva es el acto presidencial privativo del poder ejecutivo, c) La fase de eficacia es el referendo. Lo único que cabe destacar es que en este acto complejo -que es desigual- prevalece una voluntad -la del presidente que emite el acto- sobre la otra o las otras -del ministro o de los ministros que lo refrendan-" (118).

La naturaleza del acto que comentamos, quedaría esquematizado en -- estos términos, según Bidart Campos:



(118) Idem, p. 261.

De la simple lectura de los conceptos y opiniones de diversos estudiosos del mundo, se advierte fácilmente que el medular punto del refrendo al que debemos avocarnos, es el relativo a la responsabilidad que origina. Ya que en síntesis los autores que consultamos de una o de otra forma, se refieren a la responsabilidad o irresponsabilidad del Jefe del Poder Ejecutivo y de sus ministros.

En este presupuesto, debemos estudiar cuáles son las finalidades del refrendo ministerial.

A primera vista, manifiesta Fraga, "parece que, dada la adopción de un régimen presidencial, el refrendo de los actos del Presidente por sus Secretarios no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para -- dar autenticidad a los actos que de aquél emanan, sin que sustancialmente se distinga de otras formalidades certificantes que existen en la actuación administrativa, o aún en la vida civil, en la que la intervención notarial viene a tener esos efectos". Empero, continúa diciendo, "Para considerar dentro de dicho régimen presidencial, que el refrendo pueda constituir una limitación material de la voluntad del Presidente, hay dos circunstancias que parecen impedirlo: por una parte, la de que el Presidente no sólo tiene el goce sino también el ejercicio de todas las facultades atribuidas al Poder Ejecutivo, y por la otra, la de que el mismo Presidente tiene la más amplia facultad de seleccionar, nombrar y remover libremente a sus secretarios" (119).

Resalta así, que el refrendo tiene la intención de limitar el ejercicio del Poder Ejecutivo, sin embargo, como bien lo apunta Fraga, en nuestro sistema, tal eventualidad no acontece, en virtud de la libertad de nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado, que el artículo 89, frac-

(119) Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", p. 177.

ción II de la Ley Fundamental otorga al Presidente de la República. Para el Maestro Fraga, el referendo tiene la finalidad de autenticar los actos del -- Presidente de la República, de una mera certificación administrativa, como -- existen otras muchas actividades administrativas.

En relación a la responsabilidad que esta figura jurídica origina, subraya el estudioso mexicano, que "es de notar que la Constitución mexicana establece prácticamente la irresponsabilidad del Presidente de la República, pues en su artículo 108 dispone que ese funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común. Ahora bien, dada la organización teórica por lo menos del régimen constitucional, resulta hasta cierto punto incongruente que se pre--tenda considerar que el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo pueda hacerse sin el control y la garantía que representa un sistema organizado de responsabilidades. Sin embargo, si por el ejercicio de las facultades -- del Poder Ejecutivo se hace recaer la responsabilidad en los Secretarios de Estado, como lo determina el mismo artículo 108, parece que se resuelve esa incongruencia, la que por otra parte se explica por la necesidad de evitar -- que el Jefe del Poder Ejecutivo se vea acosado por constantes acusaciones -- fundadas o infundadas.

La responsabilidad constitucional del Secretario de Estado por los delitos, faltas u omisiones en que incurra en el ejercicio de su cargo, viene a ser al mismo tiempo un elemento para afirmar que tal funcionario no es un órgano que se limite a cumplir ciegamente las resoluciones del Presidente de la República, sino que, por el contrario, debe reconocérsele la posibilidad de una decisión libre y espontánea que pueda llegar, precisamente para -- evitar esa responsabilidad, hasta rehusar solidarizarse con los actos del -- Presidente.

Finalmente, en nuestro sistema existe un principio de responsabilidad política, pues de acuerdo con el artículo 93 de la Constitución, los Secretarios de Estado tienen la obligación de informar al Congreso, al principio cada período ordinario de sesiones acerca del estado que guardan sus respectivos ramos, y las Cámaras tienen facultad de citar a los mismos Secretarios para que les informen cuando se discute una ley o se estudia un negocio relativo a su Secretaría, pero falta dentro de nuestro régimen 'el voto de censura', que es el medio más eficaz de hacer valer la responsabilidad -- política ministerial" (120).

Recapitulando, lo que en un principio, esto es en las Cortes de -- Cádiz, tuvo como finalidad constituirse en cortapisa del poder que ejercía -- el titular del Ejecutivo, pasó a nuestro sistema con la misma intención. Em pero, en la actualidad tiene básicamente como fin que el Presidente de la -- República goce de una relativa irresponsabilidad, ya que sólo está limitada a las hipótesis que marca el numeral 108 de nuestra Carta Magna.

Ulteriormente, concluye Fraga, que el referendo puede analizarse en dos elementos: "en un elemento interno constituido por la decisión libre -- del Secretario de colaborar en el acto presidencial, y en un elemento externo que consiste en la formalidad de suscribir el documento en que aquel acto se consigna.

La existencia del elemento interno que convierta al Secretario en coautor del acto parece indiscutible, pues de otro modo no podría fundarse -- la responsabilidad constitucional que lo afecta por razón de los actos que -- realiza en el ejercicio de su cargo. Igualmente parece indiscutible la posi bilidad legal de que el Secretario rehuse su referendo, ya que si no fuera --

(120) Idem, p. 178.

así estaría en condiciones de que el cumplimiento de una obligación acarreará una responsabilidad, lo cual resultaría sencillamente absurdo. Finalmente, - como la sanción establecida por el artículo 92 constitucional, para el caso - en que falte el refrendo, es la de que la resolución del Presidente no sea -- obedecida, es posible afirmar que el Secretario de Estado no solamente da con su refrendo autenticidad a dicha resolución, sino que propiamente concurre a la formación del acto integrando con el Presidente la competencia necesaria pa- ra la realización del mismo" (121).

Sin embargo y curiosamente, en una parte posterior de su estudio, - Fraga precisa que "aunque con el refrendo el Secretario contrae responsabili- dad, ésta es prácticamente nulatoria, porque dada la fuerza del Ejecutivo, un procedimiento para exigirla sólo podría instaurarse cuando hubiera discordia entre el Presidente y el Secretario, que es precisamente el caso en que no -- existe el refrendo" (122).

En suma, para el maestro son dos las finalidades del refrendo: a) dar autenticidad a los actos del Presidente y b) contribuir a la formación de tales actos, que en el fondo implica ser coautor del acto y por ende contri- buir a su constitución y validez.

Por otro lado, el eminente jurista mexicano Tena Ramírez, apunta -- que "Teóricamente las finalidades del refrendo pueden ser tres: certificar - la autenticidad de una firma, limitar la actuación del Jefe del gobierno me- diante la participación del Secretario o Ministro, indispensable para la vali-

(121) Idem, p. 179.

(122) Idem, p. 179.

dez de aquella actuación; trasladar la responsabilidad del acto refrendado, - del Jefe del gobierno al Ministro refrendatario" (123).

En oposición a lo apuntado por Fraga, considera Tena Ramírez que -- "En ningún momento ni por ningún motivo pasa la responsabilidad política del Presidente a los Secretarios. El refrendo, en consecuencia no persigue en -- nuestro sistema la finalidad de eximir de responsabilidad al Presidente para transferirla al refrendatario" (124).

Estima Tena Ramírez, que de las finalidades del refrendo señaladas, sólo es compatible con nuestro sistema, la relativa a la fe que dan los Secre tarios de la firma del Presidente. Pero, que no obstante, lo anterior, los - mismos no son agentes subalternos del Jefe del Ejecutivo. Al no quedar bien encuadrado el refrendo en las finalidades apuntadas, afirma que es preciso -- descubrir las finalidades del mismo en nuestro sistema.

Así, considera que el refrendo en nuestro sistema sirve para actualizar una triple responsabilidad del agente refrendatario: la penal, la técnica y la política.

"La responsabilidad penal se finca en el Secretario al asociarse vo luntariamente al acto del Presidente mediante la aposición de su firma, cuando el acto refrendado es delictuoso. Puede sin duda el Secretario realizar - por su cuenta y bajo su propia responsabilidad actos delictuosos en el desempeño de su gestión: de ellos es responsable exclusiva y personalmente. Pero

(123) Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", p. 251.

(124) Idem, p. 251.

cuando el acto delictuoso es del Presidente y el Secretario lo refrenda, este último asume como copartícipe su personal responsabilidad en los términos del artículo 108 de la Constitución" (125).

Extrañamente, apunta Tena Ramírez después: "La responsabilidad en que incurre en estos casos el agente signatario, se justifica plenamente en nuestro régimen constitucional, pues ella constituye la contrapartida de la irresponsabilidad penal de que goza el Presidente durante el tiempo de su encargo (excepto por traición a la patria o delitos graves del orden común). A fin de que la actividad del Jefe del Ejecutivo no quede totalmente al margen de las normas punitivas, lo que parece inadmisibles en un régimen de derecho, surge como mantenedor del acto en el aspecto de la imputabilidad penal, el Secretario que lo refrenda. Su responsabilidad, a diferencia de la presidencial, sí es exigible penalmente durante el desempeño del encargo, previo el desafuero" (126).

Resulta interesante lo apuntado por Tena Ramírez, ya que se instala en un mutatis mutandi en relación a la responsabilidad del Presidente. De un análisis de lo apuntado, podemos concluir que tal y como lo asentara Fraga, el refrendo del Secretario finalmente exime de responsabilidad al Ejecutivo, y que Tena Ramírez simplemente le da un matiz, pero que igualmente, en esencia apunta la irresponsabilidad que tiene el titular del Poder Ejecutivo.

En lo que concierne a la responsabilidad de carácter técnico que asume el Secretario de Estado por virtud del refrendo, manifiesta Tena Ramírez que "obedece a que es la Secretaría de cada ramo, a través de sus exper--

(125) Idem, p. 252.

(126) Idem, p. 252.

tos, la que debe preparar el material de información y decisión que el titular de la Secretaría presenta bajo su responsabilidad al Jefe del Ejecutivo. No es posible que este último alcance a dominar las numerosas y variadas cuestiones técnicas de la administración; de allí la necesidad de las Secretarías, cada una de ellas especializada en una materia administrativa ... Nos hallamos, por lo tanto, en presencia de un cometido del refrendo que se despliega principalmente en el ámbito interno del Ejecutivo, en las relaciones del Secretario con su superior jerárquico" (127).

A este último respecto, consideramos que la opinión de Tena Ramírez, no es del todo acertada, ya que los Secretarios de cada ramo, no son necesariamente especialistas o conocedores de su respectiva dependencia, situación que sí acontece en los Estados Unidos de Norteamérica, donde por ejemplo, generalmente la Secretaría de Trabajo es ocupada por un miembro destacado de las organizaciones sindicales, como la American Federation of Labor, o la Secretaría del Tesoro que se ocupa por una persona perteneciente a los círculos bancarios, o el Attorney General que suele ser un jurista.

Por último, Tena Ramírez señala en relación a la responsabilidad política, que la misma responde a la función política del Secretario, haciendo referencia a la distinción que el Constituyente de 17 efectuó en relación a los Departamentos Administrativos; misma que ya estudiamos en el capítulo anterior, y que por virtud de la reforma constitucional del artículo 92, publicada en el Diario Oficial de 21 de abril de 1981, también otorgó el refrendo a los jefes de Departamento Administrativo. Situación por la que el autor se refiere en su texto a la responsabilidad política de los Secretarios refrendatarios en los siguientes términos.

(127) Idem, p. 253.

"La imputabilidad política del Jefe del Ejecutivo es plena en nuestro régimen, a diferencia de nuestra imputabilidad penal; de aquí que la primera no puede ser sustituida por el Secretario de Estado, a la manera de lo que acontece en el sistema parlamentario. Pero sí puede ser compartida, y el grado en que lo sea el sistema presidencial puede derivar hacia apariencias parlamentarias.

Tal cosa sucederá si la censura congressional toma por blanco a un Secretario de Estado, a través principalmente de la facultad de las Cámaras ... para llamar a los Secretarios de Estado a que informen ante ellas. La --responsabilidad política sigue siendo sin duda del Presidente, pero el choque de los poderes se atenúa si en lugar de atacar directamente al Presidente, el reproche se dirige al refrendatario. Pero aún en este caso sobrevive una diferencia capital: el Secretario censurado no está obligado a dimitir como en el régimen parlamentario, y el Presidente puede constitucionalmente sostenerlo contra la voluntad del Congreso" (128).

Como colofón analítico, enfatiza Tena Ramírez: "Las dos posibilidades constitucionales, aparentemente opuestas aunque en el fondo del todo congruentes, a saber, la de que el Presidente destituya al Secretario que no --- quiere refrendar un acto y la de que sostenga frente al Congreso al Secretario que lo refrendó, vienen a ser las dos características supremas de nuestro régimen presidencial, en donde la voluntad del Jefe del Ejecutivo no se menoscaba en forma alguna, ni por el hecho de que el Secretario del Ramo deba participar en sus actos ni por la responsabilidad política del Secretario participante. Mientras subsistan esas dos características fundamentales, cual---quier matiz parlamentario que se advierta en nuestro refrendo, no alcanza a ---desnaturalizar el sistema" (129).

(128) Idem, p. 254.

(129) Idem, p. 254.

Luego para Felipe Tena Ramírez, ex-ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el referendo no modifica la irresponsabilidad de los -- actos del presidente con o sin referendo. Empero, nosotros agregaríamos, pero sí desde el punto de vista jurídico pues sin el referendo el acto del Presidente no vale, no produce efectos jurídicos.

Por su parte, Serra Rojas estima que las funciones del referendo ministerial en nuestro sistema son las siguientes:

- "a) Idoneidad, ya que el referendo autentifica que un acto del presidente ha sido hecho en la esfera de competencia del poder ejecutivo;
- b) Seguridad, ya que el referendo asegura el cumplimiento de la resolución presidencial y le proporciona los medios de la organización administrativa para hacerlo;
- c) Responsabilidad, ya que siendo el presidente únicamente responsable por traición a la patria y delitos graves del orden común, el ministro -- comparte una responsabilidad en los términos del artículo 108 constitucional, y
- d) Delimitación de competencias, en cuanto que el referendo es un hecho para delimitar las funciones del presidente subordinando sus actos al imperio de la ley" (130).

Como dato curioso, Carrillo Flores, considera que la falta de referendo no anula la decisión presidencial, pero que la misma es ineficaz hasta que sea referendada, ya que señala: "Mi primera experiencia data de 1933. En

(130) Serra Rojas, Andrés, citado por Madrazo, Jorge, "La Doctrina Mexicana", estudio publicado en "El Referendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo", Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S. A., México, 1986, p. 35.

1929 el presidente Porres Gil dictó un acuerdo a la Secretaría de Hacienda -- que ésta se negó a refrendar y por lo mismo a cumplir. Cuando años después -- don Emilio fue designado procurador general de la República, los interesados le pidieron que solicitara del secretario de Hacienda, Pani, que no lo era en 1929, el refrendo, y éste accedió. Se dió así el caso curioso de un acuerdo presidencial refrendado por un secretario de Estado que no lo era cuando el -- acuerdo se dictó. Yo simplemente sugerí, como Jefe del Departamento Jurídico, que el refrendo llevara la fecha en que se hacía considerándolo como un acto jurídico autónomo" (131).

En opinión de Martínez Bález: "Nuestra Constitución adopta un carácter híbrido con el refrendo secretarial que permite hablar de un presidencialismo atemperado por la necesaria presencia de la contrafirma en los actos administrativos, en los decretos, reglamentos y acuerdos del presidente, que no emanan del Poder Legislativo.

Se requiere de la contrafirma de un ministro responsable porque el presidente es irresponsable de acuerdo con la Constitución. Si el presidente indica que un secretario signe y éste no estima conveniente hacerlo, puede renunciar a su cargo, aunque su sucesor sí proceda a refrendar. Se trata del control de los actos del presidente, pero en una mezcla de ingredientes políticos, jurídicos y doctrinales ..." (132).

-
- (131) Carrillo Flores, Antonio, Carta publica en el "Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo", p. 103 y 104.
- (132) Martínez Bález, Antonio, Conclusiones de la Mesa Redonda sobre "El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo", realizada el 6 de febrero de 1986, publicada en "El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo", p. 125 y 126.

Finalmente, como punto de reflexión en torno de esta singular figura jurídica de nuestro sistema, transcribimos las palabras del profesor jalisciense Ramón Rodríguez, ya que estimamos que son reflejo de la política de nuestro tiempo: "El modo de ejercer las funciones del poder ejecutivo es tan irregular y ficticio como su organización. Se dice que lo ejerce el presidente sin que sus órdenes y demás disposiciones puedan surtir efecto alguno si no las firma el ministro del ramo. Conforme a este sistema y a la práctica que en su virtud se observa en todas las naciones que lo han adoptado, ejercen el poder ejecutivo los secretarios del despacho, por medio de órdenes escritas dictadas por ellos mismos, pero en nombre del jefe del poder ejecutivo cuya misión única se reduce a imponer su voluntad siempre que quiere y a destruir a los verdaderos depositarios del poder ejecutivo cuando no se sujetan a ellas, sustituyéndolos por otros más dóciles a sus exigencias o a sus caprichos. ¡Y se llaman liberales y democráticos los países que autorizan y sancionan y sufren esta monstruosidad!" (133).

De lo anterior, podemos concluir que el refrendo secretarial es un acto de naturaleza compleja, que contiene elementos de carácter jurídico y político, que a continuación exponemos.

Originalmente, la Constitución de Cádiz de 1812, que influenció marcadamente a nuestra primera Carta Magna mexicana en 1814, esto es a la Constitución de Apaztzingán, tuvo por objeto limitar el incommensurable poder del monarca, y en México, el del titular del poder ejecutivo. Sin embargo, en el devenir histórico esta situación se modificó sustancialmente, sino en el texto constitucional, que en esencia es el mismo desde la Constitución de 1814 hasta la actual, sí en la realidad política.

(133) Rodríguez, Ramón, citado por Madrazo, Jorge, Op. Cit., p. 34.

Efectivamente, la génesis de esta figura jurídica fue poner un sistema de frenos y contrapesos al poder del ejecutivo, limitando o regulando -- sus facultades, y evitando así, el absolutismo. Empero, esta circunstancia -- cambió, ya que si bien es cierto que el texto constitucional tiene aún el mismo objetivo, la finalidad perseguida no se logra. Y, en cambio, en la actualidad reviste otros matices, jurídicos y políticos.

Analicemos primero el refrendo secretarial como un acto jurídico, -- y en virtud del cual se logran varios objetivos y finalidades:

1o) En principio, el secretario refrendante da fe de que el acto -- proviene del Ejecutivo, y en su caso que éste es legal.

2o) Como consecuencia del punto anterior, el secretario refrendante legaliza el acto del Presidente, y ejerce un control de legitimidad.

3o) Con su firma, el secretario concurre a la formación del acto, -- ya que junto con el Presidente integra la competencia necesaria para la realización del mismo. Constituyéndose así en coautor y corresponsable de los actos del Presidente.

4o) El refrendo del secretario constituye requisito sine qua non, -- para la eficacia y validez de los actos del Presidente, ya que por mandato -- del artículo 92 constitucional, la consecuencia de esta omisión acarrearía -- que los mismos no serían obedecidos.

5o) Podría válidamente concluirse que la actuación de los secretarios refrendantes tiene la finalidad de limitar el poder del Ejecutivo al -- ejercer este control sobre sus actos. Empero, esto no es del todo acertado,

en virtud de que el artículo 89, fracción II de nuestra Ley Fundamental otorga al Presidente la facultad de nombrar y remover libremente a estos funcionarios. Así, ante la negativa de un secretario a refrendar sus actos, el Presidente simplemente lo desplaza de su encargo y en su lugar designa otro que con su firma acceda al acto.

Por lo anterior, podemos sintetizar que el matiz jurídico del refrendo secretarial radica en dar validez y eficacia a ciertos actos del titular del Poder Ejecutivo, esto es, los previstos en el artículo 92 constitucional: reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes.

Ahora bien, el refrendo secretarial como acto político radica en la responsabilidad política que el mismo engendra.

La Constitución Política Mexicana contiene tres numerales que en este punto concreto aclaran y confirman nuestra afirmación: el 92, 93 y 108.

En el artículo 108 constitucional, prácticamente se establece la irresponsabilidad del Presidente de la República, ya que la misma sólo está sujeta a los casos que ese artículo contiene: traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Sin embargo, como señaló Gabino Fraga, resulta claro que en un sistema de derecho como el nuestro, es imposible el ejercicio de las facultades del Presidente sin un sistema organizado de responsabilidades.

De esta forma, la primer premisa es que el Presidente de la República es prácticamente irresponsable durante el ejercicio de su encargo.

Pero del estudio del artículo 108 constitucional, se desprende que los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo sí son responsables, ya que dice que se reputan servidores públicos, "toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, que es serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones". Resulta por demás obvio, que en esta hipótesis se encuentran los secretarios de Estado y los jefes de Departamento Administrativo.

Por otra parte, por virtud del artículo 92 constitucional, para -- que los actos del Presidente sean obedecidos, requieren la firma del secretario de Estado o jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda. Razón por la que junto con el Presidente de la República se convierten en coautores de esos actos.

Pues bien, si interpretamos los artículos 92 y 108 constitucionales concluimos lo siguiente: por virtud del primer precepto, los secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo se convierten en coautores de los actos del Presidente; y, por virtud del segundo, si bien es --- cierto que prácticamente contiene la irresponsabilidad del Presidente, ésta no es total, ya que la misma recaé en las personas que con su firma hicieron posible la realización de esos actos.

Así, la segunda premisa es que los secretarios de Estado y jefes de Departamento Administrativo, al ser coautores y corresponsables de los -- actos que suscriben con el Presidente, responden políticamente por estos.

Podríamos concluir, que el referendo secretarial como acto político tiene la finalidad de trasladar la responsabilidad del Presidente al sujeto referendatario de sus actos.

Lo anterior se ve reforzado, por el contenido del artículo 93 constitucional, pues los secretarios de Estado y jefes de Departamento Administrativo, "Luego que esté abierto el período de sesiones ordinarias, darán -- cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos". Asimismo, las Cámaras pueden citar a estos funcionarios para que informen sobre una -- ley o negocio concerniente a su respectivo ramo o actividad. Situaciones -- que evidentemente implican responsabilidad política.

3. El artículo 92 Constitucional.

El artículo 92 de nuestra Carta Magna contiene actualmente la obligación de los Secretarios de Estado y de los Jefes de Departamento Administrativo de referendar "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes -- del Presidente", sin cuyo requisito no deben ser obedecidos.

Empero, esta situación no aconteció hasta recientemente por virtud de la reforma que sufrió el numeral en comento, mediante reforma publicada -- en el Diario Oficial de 21 de abril de 1981.

Tal y como ya señalamos, este precepto obliga a los secretarios de Estado y jefes de Departamentos Administrativos a "refrendar" diversos actos del Presidente de la República, acción que también se conoce en la doctrina como "ejercicio de decretos".

Pero antes de pasar a un estudio más detallado, observaremos su evolución en nuestro sistema constitucional vigente.

3.1. Debate en el Constituyente de 1916-1917.

El artículo 92 de nuestra Ley Fundamental no revistió ninguna importancia en los debates del Constituyente de 1916-1917.

El artículo 92 constitucional, fue llevado a debate, aunque más -- bien en manera figurada, en tres sesiones: la) la de 16 de enero de 1917, - en la que se fijó la fecha para la discusión de los dictámenes respectivos a los artículos 30, 31, 32, 49, 80 a 90 y 92. En esta histórica sesión se dió lectura a los proyectos, siendo el texto del artículo 92 este:

"Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, deberán ir firmadas por el secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidas. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviadas directamente por el presidente al gobernador del Distrito y - al jefe del departamento respectivo".

Observamos en esta transcripción, que salvo ciertas correcciones gramaticales y de estilo, este artículo es en esencia igual al que se plasmó originalmente en la Constitución de 1917.

2a) La sesión de 18 de enero de 1917, en la que se asentó lo siguiente:

"-El mismo C. secretario: El dictamen sobre el artículo 92 dice:
"Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir 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 y al jefe del Departamento respectivo".

Está a discusión. ¿No hay quien pida la palabra?

- El C. Rivera Cabrera: El artículo 92 que se acaba de leer está perfectamente relacionado con el artículo 90; como éste va a ser reformado, yo pido que se tenga en consideración lo expuesto a la hora de la votación.

- El C. Palavicini: Como no se expresa en el artículo 92 nada que se relacione con el artículo 90, no afecta absolutamente a la votación; pero suplico a la Presidencia que mande separar el artículo 90 para votarlo aparte.

...

- El mismo C. secretario: Se ponen a votación los artículos 85, - 86, 87, 88, 89, 90, 91 y 92.

(Se procede a la votación).

- El mismo C. secretario: El resultado de la votación: Fueron -- aprobados por unanimidad de 142 votos todos los artículos, a excepción del - 80 y 91, que fueron aprobados por 140 votos de la afirmativa contra dos de - la negativa, correspondientes a los ciudadanos Fernández Martínez y Manja-- rres" (134).

Aparece evidente la indiferencia que los constituyentes mostraron sobre el artículo 92, ya que las opiniones de los diputados Rivera Cabrera y Palavicini (únicas al respecto) fueron más bien incidentales. Esta circunstancia se ve claramente reflejada en la opinión que expresó el diputado Pala vicini, justo antes de que se pusiera a discusión el artículo 92: "Yo opino que se de lectura al artículo 92 de una vez; como es un asunto sin debate, - podremos votarlo de una vez" (135).

3a) La sesión de 27 de enero de 1917, en la que se comunicó a los dipu tados constituyentes que no tuvieron modificaciones dignas de tomarse en --- cuenta, entre otros artículos, el 92, siendo por tal el momento oportuno pa- ra hacer valer sus objeciones en caso de tenerlas. Sin embargo, no se hizo referencia alguna al texto de nuestro estudio.

(134) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Tomo II, Número 62, - Período Único, Querétaro, 18 de enero de 1917, p. 461, 462 y 463.

(135) Idem, p. 461.

No obstante, la Comisión de estilo hizo ajustes al precepto en comentario, ya que difiere levemente del texto de la iniciativa, mismo que transcribimos. Por otra parte, es de comentarse que la segunda parte del numeral es original, ya que no existía en la Constitución de 1857, pues el artículo correlativo del 92 decía:

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

3.2. Texto original.

Por virtud del artículo 92 de la Constitución de 1917, ubicado en el Título Tercero, Capítulo III, denominado "Del Poder Ejecutivo", se contenía la obligación de que los "Secretarios de Despacho", firmaran todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente que correspondieran a su ramo, y una segunda parte del precepto, se refería a la obligación que tenía el jefe del Ejecutivo de enviar al Gobernador del Distrito Federal y a los jefes de los Departamentos Administrativos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal.

Esto es, mediante la exigencia del primer requisito, "el constituyente responsabiliza técnica y políticamente a los secretarios de Estado en el desempeño de la función encomendada al poder ejecutivo del que, de acuerdo con el artículo 92, son inmediatos colaboradores... La segunda parte de la disposición constitucional releva de la obligación de refrendar los actos del presidente de la República a los jefes de departamentos administrativos,

en virtud de que ellos realizan funciones primordialmente técnicas. El precepto alude en especial al jefe de departamento del Distrito Federal, en virtud de que el gobierno de esta entidad corresponde al presidente de la República, atentos a lo dispuesto por la fracción VI, base la., del artículo 73" (136).

El texto original del artículo 92 constitucional era 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 este requisito 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 y al jefe del Departamento respectivo".

3.3. Texto reformado en 1981.

En noviembre de 1980, el entonces Presidente de la República, José López Portillo envió a las Cámaras legislativas, la iniciativa de reformas a los artículos 29 (que ya comentamos en el punto 2.1.2.), 90 (analizado en el capítulo segundo) y 92 de la Constitución Política Mexicana.

Tocó el turno de analizar lo concerniente al artículo 92 constitucional.

(136) "Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo X, Edición de la Cámara de Diputados, México, 1985, p. 92-3.

La referida iniciativa presidencial expresaba la reforma en los siguientes términos:

"Ya los constituyentes de 1917 planteaban la conveniencia de considerar las acciones de instituciones gubernamentales de diferentes tipos, - con el fin de acrecentar la eficiencia, la eficacia y la congruencia del sector público. Fueron ellos quienes promovieron la creación de los Departamentos Administrativos como instituciones distintas de las Secretarías de Estado para auxiliar técnica y administrativamente al titular del Ejecutivo en - el desempeño de sus funciones.

...

El uso y la práctica han confirmado que no sólo los Secretarios -- del Despacho, sino también los Jefes de Departamentos Administrativos deban conocer las obligaciones que asumen al dictarse una disposición y puedan así ejercer el control y la responsabilidad de los actos administrativos que ordenen y ejecuten dentro de sus respectivos ámbitos de competencia.

Los Secretarios de Estado están facultados a refrendar los reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, atribución de la que aun carecen constitucionalmente los jefes de los Departamentos Administrativos, y si bien es cierto que en su momento se justificó tal diferencia, la experiencia histórica ha demostrado la necesidad de omitir -- distinguos entre titulares de dichas dependencias del Poder Ejecutivo, en materia de refrendos" (137).

(137) Documento de archivo de la H. Cámara de Senadores, ramo público, libro II, expediente 191, sección primera, LI Legislatura, 1980, período ordinario, p. 2, 6 y 7.

El dictamen de primera lectura de la Cámara de Diputados, relativo a este artículo en concreto señaló:

"Por último, la iniciativa que se estudia propone la reforma al artículo 92, con el interés de otorgar jerarquía constitucional a los jefes de Departamentos Administrativos que conozcan las "obligaciones que asumen al dictarse una disposición y puedan así ejercer el control y la responsabilidad de los actos administrativos que ordenen y ejecuten dentro de sus respectivos ámbitos de competencia", para tal fin, se propone que los jefes de Departamentos Administrativos tengan la facultad de refrendar al igual que los Secretarios de Estado los reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República y así poder omitir distingos entre dichos títulos de dependencias del Poder Ejecutivo" (138).

Finalmente, el dictamen de primera lectura de la Cámara de Senadores dice así:

"Por último, el uso y la práctica han confirmado la conveniencia de que al igual que los Secretarios de Estado, los jefes de los Departamentos Administrativos conozcan las obligaciones que asumen para efectos de un mayor control y la consecuente responsabilidad que puedan ejercer sobre los actos que ordenen y ejecuten en sus correspondientes ámbitos competenciales. De ahí que se haga necesario omitir distingos entre los titulares de esas dependencias, pues si los Secretarios de Estado son constitucionalmente facultados para refrendar los reglamentos, decretos y disposiciones dictados -

(138) *Idea*, p. 19.

por el Primer Magistrado, no así los jefes de los Departamentos Administrativos; distinción que si bien en su momento fue justificada, históricamente se ha demostrado que no tiene razón de ser ..." (139).

Así, el texto reformado del artículo 92 de nuestra Carta Magna, publicado en el Diario Oficial de 21 de abril de 1981, quedó en estos términos:

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

Para Ruiz Massieu, "El artículo 92, relativo al referendo, fue reformado en 1981 para revestir a los jefes de departamento administrativo con la facultad de referendo y suprimir la referencia expresa al gobernador del Distrito Federal puesto que se trata de un jefe de departamento y, por tanto, queda incluido en el enunciado general. A nuestro juicio en ese cambio influyó que los últimos departamentos realmente han tenido una competencia de igual naturaleza a la de las Secretarías de Estado. Además, las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expresamente, han venido disponiendo que entre esas dependencias no hay jerarquía alguna" (140).

(139) Diario de los Debates del Senado de la República, LI Legislatura, Número 32, 18 de diciembre de 1980, p. 7.

(140) Ruiz Massieu, José Francisco, "El Referendo en la Evolución Constitucional de México: Un Recuento Dogmático", estudio publicado en "El Referendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo", p. 25.

De esta forma, la reforma "estribó en otorgar a los jefes de departamentos administrativos la capacidad de refrendar todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente de la República, estableciendo al mismo tiempo una terminología adecuada para los colaboradores directos del -- presidente cuya denominación es ahora secretarios de estado.

...

De esta manera, los jefes de departamentos administrativos serán -- responsables del ejercicio del control sobre los actos administrativos que ordenen y ejecuten en sus respectivas ámbitos de competencia de acuerdo a las -- disposiciones superiores que hayan refrendado, y se fortalece por consiguiente la eficacia de las labores administrativas del sector público.

Por otra parte, esta reforma evita distinguos entre los secretarios de Estado y los jefes de departamentos administrativos, quienes como colaboradores directos del presidente de la República deben asumir la misma responsabilidad administrativa como consecuencia de la capacidad y facultad de refrendo que comparten" (141).

En síntesis, la reforma de 1981 tuvo los siguientes resultados:

(141) "Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo X, p. 92-17 y 92-18.

10. En virtud de que si bien en el Constituyente de 1917, se le otorgaron a los titulares de los departamentos sólo facultades técnicas, la práctica rebasó esta circunstancia, ya que desde hace bastante tiempo (aun antes de la reforma de 1981), los jefes de Departamentos Administrativos realizaban actividades políticas. Así las cosas, la reforma en cuestión se concretó a regular esta situación, sino igualando los jefes de Departamentos Administrativos a los Secretarios de Estado, si equiparándolos en su responsabilidad, ya que pasan al mismo sistema. Estimamos que no se acabó con las diferencias existentes entre ambas dependencias, ya que para empezar, reviste mayor importancia en la vida política del país una Secretaría de Estado que cualquier Departamento Administrativo, y porque el artículo 91 de la Constitución precisa los requisitos que se deben satisfacer para ser Secretario de "Despacho", pero no existe precepto alguno que determine los requisitos que deben reunir los jefes de Departamento Administrativo.

20. Resalta de la simple lectura del texto anterior a la reforma, que en el mismo no se encontraba contemplado el refrendo de los acuerdos del Presidente. Por lo que podemos considerar que se aumentó la materia del "ejercicio de decretos".

Ya antes del agregado que trajo consigo la reforma de 1981, en el texto de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, y en el original de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, se citaban los acuerdos como otro acto del Presidente, materia de refrendo.

Pero, lo más importante de la reforma no fue conformar el texto constitucional con el del legislador ordinario; en el fondo, el cambio más importante era incluir a los jefes de Departamento Administrativo como otra

dependencia más facultada y obligada a refrendar todos esos actos del Presidente. Ciertamente, que para esto el legislador después de más de 50 años de vivir y aceptar como indiscutible la diferencia entre Secretaría de Estado y Departamento Administrativo -como inicialmente lo estableció Don Venustiano Carranza en la exposición de motivos de su iniciativa de reformas a la Constitución de 1857, más tarde Constitución de 1917-, es decir, después de un pleno reconocimiento de que se trataba de dos órganos administrativos diferentes; -ahora, en un cómodo dogmatismo, el legislador en su reforma simplemente afirma - que se trata de dos órganos iguales con poderes técnicos y políticos, y por ende, el punto de vista de Carranza era ya obsoleto.

No obstante que el legislador con ese punto de vista no estaba descubriendo nada nuevo porque desde que se crearon los Departamentos Administrativos, como lo afirma el maestro Alfonso Nava Negrete, se pudo comprobar que estos tenían obvias funciones de carácter político y no sólo técnicas, en la reforma sólo se recogió una realidad política consuetudinaria.

A nuestro juicio, el error más grave de la reforma que se comenta, consiste en lo siguiente.

Como se recordará, el texto del artículo 92 antes de la reforma señalaba que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente sólo debían ser refrendados por los Secretarios del Despacho, excluyendo de tal obligación no sólo a los Departamentos Administrativos sino también al gobierno del Distrito Federal, tal vez porque se consideraba que estas dos prototípicas dependencias administrativas no tenían un rango de naturaleza política como sí lo tenían las susodichas Secretarías de Estado. Así, fue acertado incluir en esta

obligación a los Departamentos Administrativos, colocándolos en el mismo plano de las Secretarías de Estado, bajo el compromiso constitucional del llamado "referendo ministerial", pero no se explica fundadamente que se hubiese suprimido al gobierno del Distrito Federal bajo el mismo tipo de consideraciones.

En efecto, como bien sabemos el artículo 73 fracción VI de la Constitución Política precisa cuáles son los órganos que integran o ejercen los tres poderes del gobierno local existente en el Distrito Federal. A saber, - el Poder Legislativo, representado por el Congreso de la Unión, que en este caso funge como órgano de carácter local; el Poder Judicial, integrado por -- los tribunales, como son el Superior de Justicia del Distrito Federal, las -- Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, y seguramente el Tribunal de lo -- Contencioso Administrativo del Distrito Federal; y, el poder Ejecutivo, que -- según dicho texto se integra por el titular, que es el Presidente de la República, que con esta función actúa como autoridad local y lo hace precisamente como lo previene la norma constitucional en cita, a través de un órgano que -- el legislador ha de crear y que en la vida real se conoce como Departamento -- del Distrito Federal.

Luego, sea que se hable del gobierno del Distrito Federal, comprensible de los tres poderes o bien, sólo del Departamento del Distrito Federal, éste último como órgano del Ejecutivo local; en ambas hipótesis hizo mal el -- legislador que reformó la Constitución en 1981, en considerar que también se excluía del referendo al gobierno del Distrito Federal, estimando que era de -- la misma naturaleza de los Departamentos Administrativos, cuando evidentemente no es así.

Consideramos que el Departamento del Distrito Federal es el órgano o Poder Ejecutivo del Distrito Federal, que es un gobierno típicamente local, tal como se desprende del artículo 43 de la Ley Suprema y de lo que ha asentado imperativamente la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, ya que además de reconocer el carácter local del gobierno del Distrito Federal, señala que uno de sus órganos es el Departamento del Distrito Federal, que nada tiene que ver con un símil que equivocadamente hace el legislador con el Departamento Administrativo, que es indiscutiblemente un órgano administrativo también, pero de naturaleza federal.

Luego, si el reformador quería incluir al gobierno del Distrito Federal obligándolo al referendo, debería haberlo hecho como estaba y lo separaba con acierto el texto original del artículo 92 y no involucrarlo bajo el concepto de Departamento Administrativo.

3o. Tal y como ya se apuntó, se cambió la palabra "secretario de despacho" por la de "secretario de Estado", que parece ser más adecuada a nuestro sistema. Empero, esta cuestión, sólo se efectuó en los artículos 29, 90 y 92 constitucionales, materia de la reforma de abril de 1981, más no así por lo que toca al resto del articulado de nuestra Ley Fundamental en que se hace alusión a los mismos; tal es el caso de los artículos: 76 fracción I, - 89 fracción II, 91 y 93, en los que se sigue haciendo referencia a los secretarios de "despacho".

4o. Derogó la obligación del Presidente de enviar al gobernador del Distrito Federal y a los jefes de Departamento Administrativo, los actos relativos al gobierno del Distrito Federal, para que los ejecutarán sin mayor trámite. A diferencia de ahora, que los envía para su respectivo referendo.

4. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, abrogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. El artículo 13 de este ordenamiento contiene lo relativo al referendo ministerial.

Como estudiaremos posteriormente, en el capítulo I, esta ley dió un giro muy interesante en relación a todas las leyes de secretarías anteriores, ya que excluyó de su texto, la frase relativa al referendo de las leyes del ejecutivo. Pero por ahora sólo apuntamos esta circunstancia pues será materia de ulterior estudio.

Observemos el texto inicial del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

4.1. Texto original.

"Artículo 13.- Los reglamentos, decretos y -- acuerdos expedidos por el presidente de la Re pública deberán, para su validez y observan-- cía constitucionales, ir firmados por el se-- cretario respectivo, y cuando se refieran a -- asuntos de la competencia de dos o más Secre-- tarías, deberán ser reirrendados por todos los titulares de las mismas".

4.2. Texto reformado en 1985.

En virtud de la reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de 26 de diciembre de 1985, su texto quedó en estos términos:

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

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

Pero vayamos por partes, es conveniente ir a la génesis de este --- asunto, veámos cómo justificó el Ejecutivo "su" iniciativa.

Así, en noviembre de 1985, el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado envió a las Cámaras la siguiente iniciativa.

4.2.1. Iniciativa presidencial.

La iniciativa presidencial por la que se adiciona un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública resulta sumamente interesante, por lo que la transcribimos en su integridad.

"La institución del referendo representa una antigua tradición en -- nuestra historia constitucional. Se estatuye en la Constitución de 1824 y se sigue estableciendo en las sucesivas Cartas Fundamentales hasta la Constitución de 1917, cuyo artículo 92, reformado en 1981, dispone lo siguiente: "Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

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

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

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

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

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

Los decretos de promulgación expedidos por el Ejecutivo Federal, en uso de la facultad que le concede el artículo 89, fracción I, de la Constitución, son actos administrativos mediante los cuales el Presidente de la República, además de autenticar la existencia y regularidad de una ley o decreto del Congreso de la Unión, hace éstos del conocimiento de los habitantes -- disponiendo que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y ordena -- que se dé debido cumplimiento al acto legislativo, que se materializó en el ordenamiento del Congreso transcrito en el decreto promulgatorio. Así debe entenderse, como una transcripción del acto legislativo, dentro de un instrumento del Ejecutivo que por su propio contenido constituye un acto administrativo.

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

De esta suerte, el decreto promulgatorio contiene dos partes claramente diferenciadas, por ser de distinta naturaleza: la que se forma propiamente con el ordenamiento administrativo de promulgación, donde se autentifica y ordena que se publique y cumpla la ley o decreto transcrito, y la que se

forma con el contenido mismo de la ley o decreto reproducido, siendo la primera parte de naturaleza administrativa y la segunda de naturaleza legislativa. En tanto que, conforme al artículo 92 constitucional, sólo los actos administrativos deben estar sujetos al requisito del refrendo, únicamente corresponde de la intervención del Secretario competente, en la parte que constituye el -acto propiamente administrativo; por cuyo motivo no debe incumbir el refrendo a otros Secretarios o Jefes de Departamento, en orden al contenido de la ley o decreto del Congreso transcrito, por ser éstos actos legislativos.

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

Considera el Ejecutivo a mi cargo, que se hace necesario precisar -la norma que reglamenta el citado artículo 92, a fin de modificar la práctica, a que se ha hecho referencia, y actuar en consonancia con el sistema de división de Poderes que ha consagrado tradicionalmente la Carta Magna" (142).

(142) "El Marco Legislativo para el Cambio", -Septiembre a Diciembre 1985-, Tomo 19, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1986, p. 109-111.

En atención al contenido de la iniciativa presidencial, en principio, podemos colegir que la misma pretendía el objetivo de terminar la "viciosa práctica" de que los decretos promulgatorios de las leyes fueran referendados. Aparece fácil que la intención del ejecutivo era clarificar el concepto de promulgación, pero nunca crear una excepción al artículo 92 constitucional, lo que en realidad aconteció.

Estimamos conveniente, en este punto hacer algunas aclaraciones:

1o. El texto original del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976), tuvo el gran mérito de eliminar de su contenido la referencia a las leyes, esto es, precisó que las mismas no necesitan el referendo secretarial, haciendo así congruente su texto con el del artículo 92 de la Constitución. Situación que no aconteció en las demás leyes de Secretarías de Estado que le precedieron.

Este hecho reviste suma importancia, ya que el error en que incurrieron las leyes de Secretarías de Estado anteriores provocó que existiera confusión en relación al referendo secretarial. Se llegó a pensar que lo que se referendaba era la ley, craso error, ya que lo que en realidad se referenda es el decreto de promulgación de la ley, y no ésta en su contenido.

2o. La jurisprudencia 101 que posteriormente analizaremos, realizó la valiosa labor de aclarar la confusión anterior, precisó la exigencia del referendo secretarial respecto del decreto promulgatorio del ejecutivo y no de la ley.

Comentando ya la iniciativa, podemos apreciar que la adición al artículo 13, establece sin lugar a dudas una excepción al mandato del artículo 92 constitucional, por lo que no se puede concluir otra cosa, sino que la misma es anticonstitucional.

Pero veamos cómo justificó al ejecutivo la legalidad de su iniciativa. En principio, la misma reconoce que el referendo secretarial es un acto - al que concurren con el Ejecutivo los Secretarios de Estado, en sus respectivas esferas de competencia, pero posteriormente, estima que este requisito no es necesario para los decretos promulgatorios de leyes o decretos provenientes del Congreso de la Unión, ya que eso implica el uso de facultades sin un apoyo constitucional y violándose por tanto el principio de división de poderes, contenido en el artículo 49; pues el artículo 92 Constitucional sólo les confiere facultad para referendar los decretos provenientes del Presidente de la República.

Se señala en la iniciativa que la práctica viciosa de referendar las leyes tuvo su apoyo en las leyes reglamentarias del artículo 90 Constitucional, por lo que procedía la aclaración.

El punto medular que acredita la iniciativa presidencial, radica en dividir en 2 partes el acto promulgatorio, la primera consiste en la autenticación que realiza el Presidente de que el Congreso de la Unión le envió una ley o decreto, y cuyo texto transcribe; y la segunda, consiste en la orden -- que da para su publicación.

Podríamos precisar aún más su intención, como indica el Maestro Nava Negrete, "Mediante un ingenioso acto de cirugía, que no localizamos en traductores mexicanos, la iniciativa divide en dos partes el acto promulgatorio. La primera de naturaleza administrativa cuando el decreto "autentifica y ordena que se publique y cumpla la ley o decreto transcrito" y la segunda de naturaleza legislativa, "la que se forma con el contenido mismo de la ley o decreto reproducido". De esta manera arreglada la promulgación, por su segunda -- parte nada tiene que hacer el refrendo secretarial: "por cuyo motivo no debe incumbir el refrendo a otros secretarios o jefes de departamento, en orden al contenido de la ley o decreto del Congreso transcrito, por ser éstos actos legislativos". En cambio para la primera parte sí es necesario el refrendo pero sólo del Secretario de Gobernación, pues a él compete publicar las leyes o decretos y administrar el Diario Oficial de la Federación" (143).

Podemos apreciar con meridiana claridad que en la reforma se hace una distinción entre el concepto de promulgación y el de publicación, y siendo esto así, concluye que sólo requiere refrendo la primera más no por lo que hace a la segunda.

En el capítulo primero de este ensayo, hicimos un análisis sobre la promulgación y la publicación, por lo que para evitar repeticiones, no comentamos ahora sus conceptos en esta parte.

Sin embargo, ya sea que estemos ante un acto o dos, lo que sí es -- indiscutible, es que "todos" los decretos del Ejecutivo, requieren por mandato inexorable del artículo 92 constitucional, el refrendo del Secretario de -- Estado o Jefe de Departamento Administrativo, respectivo. Así, éste debe --

(143) Nava Negrete, Alfonso. "Reformas de ley y jurisprudencia de la Suprema -- Corte. Reformadores de la Constitución. El refrendo secretarial", estudio publicado en la Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Número 1, Segunda Epoca, México, 1989, p. 39 y 40.

realizarse en uno y otro acto, promulgación y publicación del Presidente, de lo contrario estaremos ante un acto incompleto, inválido, y carente de eficacia.

Al sostenerse en la iniciativa situación contraria, no podemos concluir otra cosa: es notoriamente anticonstitucional.

Quisieramos, agregar que por reforma de Diario Oficial de 4 de enero de 1982, se procedió a hacer congruente el primer párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica con el artículo 92 Constitucional, agregando en su texto a los Jefes de Departamento Administrativo.

Y, por último, deseamos llamar la atención sobre lo siguiente. Como comentamos ya el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su momento tuvo la atinencia de eliminar de su texto la referencia a las leyes, como sujetos de referendo.

Empero, por virtud de la reforma de 1985, se llevó nuevamente a su texto la aberración de incluir a las leyes en su contenido. Ya que en esta última hipótesis efectivamente se está refrendando un acto proveniente del Poder Legislativo.

Es obvio que la palpable excepción que se agrega mediante un segundo párrafo al artículo 13, no sólo es incompatible con el espíritu del artículo 92 Constitucional, sino lo que es peor, con su propio texto. Y esto es así, porque en su primer párrafo en ningún momento se considera a las leyes; podemos entonces presumir que dentro del mismo artículo el primer párrafo es la regla general y entonces, cómo es posible que en el segundo párrafo se prevea una excepción a lo que no existe.

En conclusión, la adición al artículo 13 es disparatada, ya que sus dos párrafos son antagónicos.

Pasemos ahora a observar los respectivos dictámenes que las Cámaras Legislativas formularon en relación a esta iniciativa.

A) Cámara de Senadores.

Extrañamente, esta iniciativa se remitió al Senado de la República para que conociera de ella como Cámara de origen. Así, las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales formularon su dictamen el 21 de noviembre de 1985, mismo del que se trasunta las partes más interesantes:

"Según se manifiesta en la Iniciativa que es objeto del presente dictamen, en la práctica se ha establecido y mantenido el criterio de que también en la promulgación de las leyes y decretos expedidos por el Poder Legislativo Federal se requiere que el acuerdo, decreto u orden para que se publique y se cumpla el acto legislativo formal, esto es, la promulgación, a la --

que se encuentra obligado el Presidente de la República por mandamiento explícito de la Ley Suprema, sea objeto del referendo por parte de los correspondientes Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo; ello de manera tal como si la Ley o Decreto expedidos por el H. Congreso de la Unión emanasen de la decisión autónoma y exclusiva presidencial; práctica y criterio que carecen de todo apoyo jurídico y que significan una indebida intrusión de los colaboradores y auxiliares del titular del Ejecutivo en las decisiones adoptadas por el Legislativo, y respecto a los cuales no formula observación alguna el ciudadano Presidente de la República al ordenar su publicación y su debido cumplimiento.

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

...

Aun cuando sería una cuestión doctrinal, punto secundario y de mera terminología, la clasificación técnica como "decreto" de la orden presidencial de publicar y hacer cumplir lo acordado por el H. Congreso de la Unión o sea la "promulgación" del acto legislativo formal, la Comisión dictaminadora considera que la doctrina constitucional mexicana ha admitido ya el uso del término "decreto promulgatorio", y que es así empleado correctamente en el segundo párrafo propuesto por la Iniciativa para adicionar el artículo 13 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (144).

Como se puede apreciar, el dictamen de la Cámara de Senadores fue — por demás sencillo y de poca importancia, ya que prácticamente se avocó a reiterar lo manifestado por su autor; además, es bien sabido que hasta antes de la histórica LIV Legislatura, la Cámara Alta se caracterizó por ser sumamente tradicionalista y de poco o ningún debate. Empero, esta circunstancia no — aconteció en la Cámara de Diputados.

B) Cámara de Diputados.

En el mes de diciembre de 1985, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, presentó su dictamen relativo al proyecto de decreto que adicionaba con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Reglamentaria del artículo 90 constitucional, del que a continuación — reproducimos sus partes más significativas:

"En sesión ordinaria de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales celebrada el 5 de diciembre de 1985, se presentó a la consideración de los asistentes un proyecto de dictamen que no resultó aprobado toda vez que se emitieron opiniones en el sentido de que la adición propuesta a la

(144) "El marco legislativo para el cambio", p. 118.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debía incorporarse, en sus términos, como segundo párrafo al artículo 92 constitucional y no como adición a la ley secundaria. Esta observación, formulada por el diputado Castro Lozano, sirvió de base para que un grupo de trabajo de la propia comisión reconsiderase el proyecto de dictamen examinando la propuesta de enmienda y formularse un nuevo dictamen. En este nuevo estudio, así como en los mencionados en el párrafo anterior, se apoyan las consideraciones que ahora se formulan.

...

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

La obligación de publicar las leyes y decretos aprobados por el Poder Legislativo se cumple por el Ejecutivo a través de un acto administrativo conocido como "decreto promulgatorio". A través de éste el Presidente de la República ordena que las normas contenidas en las leyes y decretos de referencia se hagan del conocimiento de gobernantes y 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 publica entrecomillado.

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

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

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

...

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

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

La oportunidad de adicionar un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a efecto de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos del Congreso no requieran sino del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación, se encuentra determinada por la necesidad de suprimir una errática interpretación del precepto que se propone adicionar" (145).

4.2.2. Debates legislativos.

Pasemos ahora al debate que se dio en la Cámara Baja respecto a la reforma del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. He aquí sus partes más sobresalientes:

"-El C. Ricardo Francisco García Cervantes (PAN): señoras y señores diputados: Se presaga un debate de antología, por lo bizarro y lo encogidas de las orcas caudinas por lo que tenemos que transitar.

...

Aunque discutible, si esta reforma hubiese sido propuesta para modificar el artículo 92 constitucional pudiera darse un debate en el que las conclusiones, fueron la bondad o la inconveniencia de restringir el requisito de la firma de los secretarios de Estado o de los jefes del despacho o de los departamentos, solamente al secretario de gobernación; pero no se está dando la discusión sobre el artículo 92 constitucional que ya hemos señalado, se está proponiendo una reforma en una ley secundaria, y entonces, señores diputados, tendríamos que la ley dice que no se requerirán -la Ley Orgánica, una ley se-

cundaria-, dice que no se requerirá la firma de los secretarios de Estado o - jefes de departamento administrativo. En contraposición con lo que dice el artículo 92 de la Constitución.

Quedará entonces la pregunta ¿Qué tendrá vigencia? ¿Qué deberá aplicarse? La respuesta es evidente y contundente, señores diputados, permanecerá lo señalado por el artículo 92 de la Constitución, aunque venga con esta - reforma a contravenirse en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Vamos a escuchar los razonamientos por los cuales pueda argumentarse que una ley secundaria puede estar sobre la Constitución. Muchas gracias" (146).

"-El C. Santiago Oñate Laborde (PRI): Señor presidente, con su venia; señores diputados: la cuestión que hoy debatimos es constitucional y -- constitucionalmente hay que resolverla, abstracción sea entonces hecha en su discusión a sentimientos, intereses, filiaciones y a un afecto que con frecuencia se alza como muros infranqueables al sereno razonar que se requiere -- para la recta interpretación de un asunto que como ha sido planteado en la intervención, en la intervención anterior, es exquisitamente técnico, pero no -- por excesivamente técnico carece de singular trascendencia política.

...

(146) Idem, p. 137.

El decreto promulgatorio de que aquí nos ocupamos es un acto administrativo, un acto administrativo realizado por el Presidente de la República, acto que concreta una obligación administrativa nuevamente a cargo de una dependencia de la propia administración pública. Por ello, su eficacia como acto administrativo se sujeta, así a lo dispuesto en el artículo 92 constitucional, artículo que en lo conducente establece que todo decreto del Presidente de la República, todo decreto promulgatorio en el caso, deberá estar firmado por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda. La ausencia de este refrendo priva de eficacia a lo ordenado o dispuesto por el Presidente de la República.

De esta manera, el acto administrativo contenido en el decreto promulgatorio que expide el Presidente de la República, se compone de dos partes: Una en que certifica la recepción del texto en el que el Poder Legislativo le comunica una resolución normativa, ley o decreto; y una segunda en la que ordena su publicación. Destinatario de esta orden de publicación no puede ser sino la Secretaría de Gobernación, dependencia establecida, por mandato del Poder Legislativo y a la cual éste le confió la publicación de leyes y decretos expedidos por el Congreso.

...

En efecto, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, tiene el carácter de norma instrumental respecto al artículo 92 constitucional, y constituye en consecuencia la sede natural en la que el Legislador debe precisar la voluntad del constituyente para proveer a su recta interpretación y eficaz aplicación; incorporar la adición en estudio al texto constitucional como aquí parecía proponerse, supondría reconocer que la Constitu-

ción, al lado del veto presidencial, tema sobre el que habremos de hablar en breve, confiere también a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos una facultad análoga al veto, y que en consecuencia -- puede en esto poner en entredicho la voluntad soberana del Poder Legislativo al privar de obligatoriedad y eficacia a las resoluciones que el Congreso --- adopta.

...

Qué pensaría Arriaga, qué pensaría Otero, qué pensarían quienes nos han dado el instrumento por excelencia para protección de las leyes y quienes han luchado por la supremacía de las decisiones del Congreso. De quienes hoy aquí sostienen implícitamente que la falta de refrendo, que la falta de la -- firma de un titular de una dependencia del Ejecutivo, negativa que no requiere ni de expresión de motivo, ni siquiera de una opinión, ni de la articulación de disenso alguno, basta y sobra para privar de eficacia, para anular, - para avasallar la voluntad del Poder Legislativo que ha quedado plasmada en una ley.

...

¿Por qué subsistió la práctica del referéndum? ¿Por qué siguió sosteniéndose que las leyes y decretos que no aparecen refrendados, carecen de - obligatoriedad. No quisiera yo ni por un momento, hablando en esta tribuna, sugerir ni presumir que se hizo por abulia, que se hizo por torpeza, que se - hizo por ignorancia, por inquina, menos aún por inequidad administrativa o judicial.

Pienso tan sólo que así como hay costumbres que se vuelven ley, hay leyes que se vuelven costumbre y que no obstante su derogación, como es el caso, pretenden seguir normándonos desde su tumba. Muchas gracias" (147).

"-El C. Juan de Dios Castro Lozano (PAN): Señor presidente, señoras y señores diputados: hemos escuchado una muy larga exposición en relación a una iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo, que comprende un solo artículo, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pero este debate quizá para algunos de ustedes intrascendente, porque quien puede preocuparse, pensará alguno, porque se reforme más o menos un artículo aislado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 13, que dice la iniciativa, concretamente, lisa y llanamente, que los decretos promulgatorios de leyes, no requieren más firma de refrendo que la del titular de la Secretaría de Gobernación; sin embargo señoras y señores diputados, los pocos que se preocupen por esta iniciativa y los muchos que quizá no le den trascendencia, está de por medio la protesta que todos ustedes rindieron en esta Cámara de ajustar su conducta a los preceptos de la Constitución General de la República, y esta ley si se aprueba, quebranta y viola el artículo 92 de la Constitución General de la República.

Dice el artículo 92, y la exposición del compañero Oñate hizo muy poca referencia al texto del artículo, que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el secretario del Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto correspondá, y sin este requisito, no serán obedecidos.

(147) Idem, p. 138, 139, 140, 144 y 145.

Quiero exponer que una primera salida hubiera sido que esta reforma del artículo 13 de la Constitución General de la República se hiciera no a la ley secundaria, sino al artículo 92, del género, porque dice el 92 "... todos los decretos del Presidente de la República...", poder excluir en la propia Constitución, una especie del género que son los decretos promulgatorios de leyes. Y muy discutible, pudieramos pensar en la posibilidad de estudiarla con el propósito de ver si una reforma en esos términos, sería aceptable y saludable para el país.

Pero no señores, no se hace la reforma al artículo 92 de la Constitución, se haga la reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 92 de la Constitución dice" ... todos los decretos del Presidente..." sin distinguir y donde la ley no distingue, no podemos distinguir.

Y la Ley Orgánica de la Administración se propone reformarla y decir: "Los decretos promulgatorios de leyes no requerirán el requisito que el 92 exige". Se cambia la ley, pero no se cambia la Constitución.

Sin embargo, señoras y señores diputados, ésta sería toda una argumentación simplista, gramatical del artículo 92.

¿Cuál es el objeto de la firma de un Secretario de Estado que es -- propiamente la institución que se llama referendo? Algunos, como el licenciado Ignacio Burgoa, dice que nuestro sistema político que es presidencial y no es sistema parlamentario, el referendo no es más que la autenticación de la -- firma del Presidente.

Esta tesis personalmente a mí no me consensa, porque en alguna disposición establecida en Ley Secundaria antes de que tuviera vigencia la Ley - Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecía, cuando existía la Ley de Secretarías de Estado, que primero firmaba el Secretario y luego -- firmaba el Presidente.

En los sistemas parlamentarios sí se exige la firma del ministro, - por un efecto propio del sistema parlamentario de muchos países europeos, para transmitir la responsabilidad del Ejecutivo en el ministro refrendatario, para liberar al primero de la responsabilidad, porque los ministros no responden ante el titular del Gobierno, sino ante el Parlamento, y al titular del - Gobierno no puede motu proprio cambiar a un ministro. Sin embargo, en nuestro sistema presidencialista no estriba ni consiste la esencia del referendo en -- quitar la responsabilidad del Presidente de la República para pasarla al Se-- cretario de Estado, porque el Presidente de la República no podrá ser encauzado más que por traición a la patria y por delitos graves del orden común du-- rante el periodo de su encargo, pero al finalizar su encargo sí es responsa-- ble, no hay irresponsabilidad y la responsabilidad el Presidente no se la quita para pasársela al ministro en el acto del referendo.

Por el contrario, señoras y señores diputados, el referendo implica una participación de responsabilidad del ministro que refrenda, una responsabilidad penal porque si el acto del Titular del Ejecutivo, el Presidente de - la República, que pide al ministro se refrende es delictuoso y el ministro lo refrenda, el ministro es copartícipe del acto delictuoso e incurre en respon-- sabilidad en el momento del referendo.

Pero voy al dictamen, vamos a ver los argumentos que nos da el dictamen; dice, página 4, el inciso A del artículo 72 de la Constitución General, dispone que toda ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo, debe remitirse al Ejecutivo para su publicación inmediata. En la hoja seis dice, 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.

El dictamen está reconociendo que este acto administrativo es un decreto, por lo tanto, es una especie dentro del género al que establece el artículo 92, pero dice lo siguiente: un decreto promulgatorio, a través de éste el Presidente de la República ordena que las normas contenidas en las leyes y decretos de referencia, se hagan del conocimiento de gobernantes y gobernados, para su observancia y cumplimiento.

Esta, estimo, es la parte central de la discrepancia de la comisión y el que habla. El acto del Poder Legislativo entraña una orden para el Ejecutivo, salvo que éste ejerza el veto y no estamos discutiendo el veto sino el decreto expropiatorio, el decreto promulgatorio de leyes, salvo que el Ejecutivo ejerza el veto, el Ejecutivo debe promulgar la ley; por lo tanto, se dice para qué exigir el referendo en los decretos promulgatorios de leyes. Esto dejénselo a los decretos de carácter administrativo del Ejecutivo, que éstos no se cambian, pero no se exija para los decretos promulgatorios de leyes. Señores, aquí está la falla de la argumentación de la comisión; no estáblecieron en su dictamen los alcances, el significado y el contenido de una facultad y obligación del Ejecutivo que es la promulgación de la ley; se quedaron solamente en el significado etimológico de la palabra promulgar, promulgar- llevar al vulgo, dar a conocer la ley, por eso creen que promulgar es solamente publicar la ley por eso creen que la decisión del Congreso queda

concluida en el momento en que la ley es apropiada y que el Ejecutivo no tiene más remedio que publicarla a menos de que quiera ejercitar el veto y no, señores, la promulgación es algo más que la publicación de la ley, la promulgación es un acto del Ejecutivo, la Corte dice que forma parte del proceso legislativo en una ejecutoria aislada, en lo personal yo no comparto y creo que el que me antecedió en el uso de la palabra tampoco, de que la promulgación sea un acto legislativo, porque la promulgación implica parte de la ejecución de la ley y la ejecución de la ley corresponde sólo al Ejecutivo, no al legislativo; la ley puede ser votada por las dos cámaras, quedar aprobada por las dos cámaras y será válida, pero no obligatoria, para que sea obligatoria y para que el pueblo tenga que acatarla, para que los destinatarios tengan la obligación de obedecerla, requiere el acto de promulgación. Pero vamos a ver en qué está la discrepancia. El acto de promulgación es un acto mecánico en que el Presidente recibe la ley y la promulga, la da a conocer, promulgar. No, señores, la promulgación tiene más contenido, tiene que ser además una valoración de la ley por parte del Ejecutivo y en el momento en que el Ejecutivo la promulga, expresa, señores diputados, dos significados a su acto de promulgación: el primero, señores y señoras diputados, en el sentido de que la ley existe y el segundo que ha sido aprobada regularmente.

Esta tesis sustentada por el constitucionalista Atenas dice: la promulgación reúne pues, entre nosotros, la característica de ser un acto por el que el Ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y la regularidad de la ley.

De tal manera que si la ley es inconstitucional, por ejemplo, el Ejecutivo podría en teoría de derecho constitucional, negarse a promulgarla. Y voy más allá, contra la negativa del Ejecutivo para promulgar una ley, no existe recurso alguno, ni siquiera el de responsabilidad. Por lo tanto, la

promulgación no es un acto mecánico. La promulgación implica que el Ejecutivo constata que la ley existe y la regularidad de su aprobación por parte del Congreso. Y además, por pena en la promulgación que se publique para que dé a conocer su contenido a la ciudadanía, y todo esto, señoras y señores diputados, el constatar que la ley existe y el constatar la regularidad de la ley, lo realiza el Ejecutivo a través de un acto administrativo que es el decreto. Pero el Ejecutivo no es absoluto, la ley no le da a nuestros secretarios de Estado lo que es en la práctica, comparsas del Ejecutivo. En la teoría constitucional el Secretario de Estado es algo más que una comparsa o un ciego -- obediente del Ejecutivo, en la teoría constitucional el Secretario participa, participa como dice el constitucionalista español Gonzalo Cázares, participa con el referendo en la responsabilidad no sólo penal, sino técnica y política en ese acto que todos los constitucionalistas llaman referendo.

Responsabilidad penal, ya lo dije, porque si es delictuoso el acto, el Secretario de Estado participa; técnica porque el contenido del acto el Secretario de Estado tiene los elementos para examinarlo, y política porque nosotros como Cámara, al no tener la posibilidad de llamar al Ejecutivo las veces que queramos podemos llamar al Secretario de Estado y además la Constitución impone al Secretario de Estado la obligación de darnos cuenta del estado que guarda su ramo, y un ataque al Secretario de Estado es como si fuera un ataque al Ejecutivo que se palfa o se suaviza al realizarlo en la persona del Secretario de Estado.

Pero voy a suponer que la comisión tiene razón, en hipótesis, y -- voy a suponer que los decretos promulgatorios de leyes no requieren el referendo del Secretario del Ramo. Y si esto es así, si no lo requieren, ¿para qué presentarnos una iniciativa de ley? ¿Para qué? ¿Para qué haberse reformado la Ley Orgánica, para qué incluir en las anteriores reformas repetir el contenido del artículo 92, si los decretos promulgatorios de leyes no requerían el referendo? Pero sí me dicen que sí lo requieren se contradicen, porque la iniciativa que me dicen, no se requiere el referendo de los secretarios del ramo, ¡ah!, pero nos están presentando la necesidad del referendo del Secretario de Gobernación. Por fin, se requiere o no se requiere...

Una parte, una palabra final a la larga exposición del diputado --- Oñate sobre el veto. El veto sí es un acto en que interviene el Poder Ejecutivo y tiene carácter Legislativo porque colabora en la formación de la ley -- al hacer observaciones a la misma. Pero ha dejado de tener prevalencia en -- nuestras instituciones. Los últimos presidentes no han utilizado el veto. -- ¿Por qué? Porque aunque no nos guste, señoras y señores diputados, las leyes que nos mandan, en su inmensa mayoría por no decir todas las que este Congreso aprueba, esta Cámara de Diputados aprueba, son leyes enviadas por el Ejecutivo. Y cuando a veces en alguna ley se hace una reforma sustancial, es sólo cuando la dependencia del Ejecutivo la acepta. ¿Cómo el Ejecutivo va a imponer veto a la ley que él mismo ha enviado. Muchas gracias" (148).

- El C. Diego Valadés Ríos (PRI): "Es verdad, sin embargo, que el artículo 92 de la Constitución se refiere a los decretos del Ejecutivo. En -- tanto que el artículo 90 del mismo ordenamiento se refiere a los decretos del Legislativo. Y comparto, totalmente, el juicio interpretativo del diputado -- Castro, en cuanto a que donde la Constitución no distingue no tiene por qué -- distinguir el intérprete. Pero resulta que en este caso, querido colega, la Constitución sí distingue porque no es el mismo decreto al que se refiere el artículo 70 del decreto al que se refiere el artículo 92. Hay, pues, la necesidad de que convengamos que en el ámbito normativo de la Constitución aparecen dos referencias al mismo vocablo, pero con un contenido eminentemente diferenciado. No podemos confundir, y coincido con el diputado Castro lo que -- la Constitución efectivamente distingue, y quizá el señor diputado coincida -- conmigo en esta apreciación.

Voy a abundar un poco sobre esto, cuál es la diferencia entre el -- decreto del Ejecutivo y el decreto del Legislativo, en tratándose del acto -- promulgatorio de una ley. El decreto del legislativo se refiere a una sustancia material que es la que caracteriza, repito, materialmente el contenido --

normativo del decreto correspondiente; y el decreto puede en esa medida hacer referencia a cuestiones de carácter agrario, de carácter forestal, de carácter pesquero, de carácter minero, de carácter sanitario, hasta ahí la competencia normativa del Legislativo.

Una vez aprobado el texto por este Poder de la Unión pasa para los efectos de la promulgación al Ejecutivo -y aquí una coincidencia más con el señor diputado Castro-, el decreto promulgatorio es un acto administrativo que se diferencia del decreto formulado por el Congreso de la Unión. ¿Y a qué se refiere, cuál es el contenido específico del decreto presidencial? El contenido del decreto presidencial no versa sobre la materia forestal, ni pesquera, ni minera, ni sanitaria a que se refiere el decreto del Legislativo. El decreto presidencial solamente se refiere a que se promulgue y publique el acto aprobado por el Poder Legislativo de la Unión.

Y, efectivamente, distinguimos con toda precisión todos los aquí -- presentes como abogados y no sólo como abogados los que no lo son, sino como legisladores, que una cosa es la promulgación que se refiere a la proclamación de la ley y a sus mandatos de observancia, y otra cosa como señalaba el señor diputado Castro, la publicación, que es el simple hecho de dar a conocer el contenido de la norma correspondiente. En esta medida, en el hecho de promulgar, no tiene competencia un Secretario de Estado por el hecho de que la materia que está siendo objeto de promulgación haya sido considerada por este Poder Legislativo, si la materia es forestal o minera o sanitaria, no tienen competencia los secretarios de Energía, Minas, ni de Agricultura, ni de Salud, para efectos del decreto promulgatorio.

Decir que tuviesen competencia para refrendar, ese decreto, esos se cretarios, no equivale a decir que estén refrendando lo aprobado como decreto promulgatorio por el Ejecutivo, sino que están refrendando lo aprobado en el decreto legislativo por este Poder de la Unión, y eso es en lo que la mayoría de los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, entendimos que no se producía en esos términos.

...

Ahora bien: Se dice que el acto del Poder Legislativo entraña una orden para el Poder Ejecutivo: la de promulgar, y en eso también coincidimos, eso dice el diputado Castro y en eso también coincidimos, coincidimos evidentemente; no tiene pues, otra opción que promulgar a menos que antes decida vg tar, pero lo que no se puede admitir es que, decidiendo promulgar una ley el Presidente de la República, decida hacer inaplicable esta ley un secretario - de Estado. El secretario de Estado, vámonos directa y estrictamente a los -- términos del 92, tiene solamente la función de refrendar los actos, incluso - dice firmar el 92, los decretos, reglamentos u otros actos de carácter adm-- nistrativo del Presidente, pero no del Congreso.

...

Quizá el problema fundamental tengamos que verlo pues en la dimen-- sión misma en que al quererse plantear o al plantearse una adición al artícu-- lo 92 lo que se está entreviendo es una modificación de nuestro sistema polí-- tico. Yo estaría de acuerdo con el planteamiento del diputado Castro si lo - complementara diciendo, vamos a establecer en México un sistema de presiden-- cialismo parlamentarizado y vamos a darlo a los secretarios de Estado, que -- eso será la contraparte de la propuesta que nos han hecho, el poder de re---

Decir que tuviesen competencia para refrendar, ese decreto, esos se cretarios, no equivale a decir que estén refrendando lo aprobado como decreto promulgatorio por el Ejecutivo, sino que están refrendando lo aprobado en el decreto legislativo por este Poder de la Unión, y eso es en lo que la mayoría de los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, entendimos que no se producía en esos términos.

...

Ahora bien: Se dice que el acto del Poder Legislativo entraña una orden para el Poder Ejecutivo: la de promulgar, y en eso también coincidimos, eso dice el diputado Castro y en eso también coincidimos, coincidimos evidentemente; no tiene pues, otra opción que promulgar a menos que antes decida ve tar, pero lo que no se puede admitir es que, decidiendo promulgar una ley el Presidente de la República, decida hacer inaplicable esta ley un secretario de Estado. El secretario de Estado, vámonos directa y estrictamente a los -- términos del 92, tiene solamente la función de refrendar los actos, incluso -- dice firmar el 92, los decretos, reglamentos u otros actos de carácter administrativo del Presidente, pero no del Congreso.

...

Quizá el problema fundamental tengamos que verlo pues en la dimen-- sión misma en que al quererse plantear o al plantearse una adición al artículo 92 lo que se está entreviendo es una modificación de nuestro sistema político. Yo estaría de acuerdo con el planteamiento del diputado Castro si lo -- complementara diciendo, vamos a establecer en México un sistema de presiden-- cialismo parlamentarizado y vamos a darlo a los secretarios de Estado, que -- eso será la contraparte de la propuesta que nos han hecho, el poder de re---

freñar los actos del Legislativo para que respondan ante Legislativo por ser refrendo; así como el señor diputado Castro ha dicho que en alguna medida el dictamen es inconsecuente consigo mismo, porque si es verdad lo que ahí se dice, no hay necesidad de reformar el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, yo le contesto: si es cierto lo que usted está planteando, entonces vamos en el propio artículo 92, a señalar que los secretarios -- del despacho, también tienen facultades en materia de refrendo de los actos -- del Legislativo y que entonces debemos modificar nuestro sistema constitucional para establecer lo que repito, y permíteme si entraña un barbarismo, podríamos calificar de presidencialismo parlamentarizado" (149).

"-El C. Juan de Dios Castro Lozano (PAN): Señor presidente; señoras y señores diputados: De la tranquila exposición del diputado Valadés se desprende que él sustenta la tesis que en la doctrina sustenta el señor Jorge Carpizo.

...

Con esa acotación voy hacer una corrección. Yo no afirmé en mi -- exposición que pretendía que todo decreto del Congreso lleve el refrendo, yo no dije eso, y lo voy a aclarar, porque se podría entender que cuando dije -- que el Secretario de Estado debe firmar el refrendo debe refrendarse el decreto del Congreso, es tan sutil la diferencia que puede no captarse y voy a tratar de explicarla con meridiana claridad, si yo pudiese que todo decreto del Congreso, que ya vimos que no nada más son decretos, también son leyes y las leyes no son decretos, llevará el refrendo del Secretario, significaría que -- después de que agotara la discusión y aprobación en la Cámara de Diputados y no en la de Senadores, el derecho o ley del Congreso lo refrendará el secretario para pasar al Ejecutivo, yo no dije eso, yo creo que resultaría y choca--

ría contra la inteligencia del diputado Valadés el que pudiera instarse esa interpretación a lo que yo dije pero sí captó y yo creo hacia eso han encaminado sus objeciones, cuando yo dije que cuando un decreto o ley, una ley que pasará al Ejecutivo para su promulgación, el decreto no del Congreso, señor diputado, el decreto del Ejecutivo, acto-administrativo, eso conforme al 92, si quiere el referendo el Secretario de Estado del ramo en los términos del 92. Y si aceptáramos la tesis del diputado Valadés de que conforme al 70 no se requieren porque el 70 nos habla de las leyes y decretos del Congreso, y el 92, solamente, según él, a mi juicio yo no comparto ese criterio, se refiere a los decretos del Presidente de carácter administrativo, que no sean promulgatorios de leyes, significaría lo siguiente, su afirmación equivale a que en el pasado, a partir de ese instante, ninguna ley haya sido referendada por algún Secretario de Estado, y no dice el único tribunal que puede establecer la interpretación de la Constitución es el Poder Judicial.

Dice esta jurisprudencia de la Corte, respecto al referendo, si la ley impugnada, dice para citarla completa, "referenda, debe correr la misma suerte que los actos del proceso legislativo, si la ley impugnada se declara inconstitucional, todos los actos del proceso legislativo, entre ellos el referendo, debe correr la misma suerte".

Yo no estoy de acuerdo en que el referendo sea parte del proceso legislativo, como dice esta jurisprudencia de la Corte, pero sí estoy de acuerdo en que todas las leyes que hasta ahora se han dictado, han llevado el referendo de los secretarios de Estado: me refiero, no de todos, de los secretarios de Estado como dice el 92, del ramo al que pertenece el contenido de la ley. Esta resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos confirma el referendo de los secretarios, como acto insustituible, de lo contra-

rio, la ley es inconstitucional, así lo dice la Corte. Si usted o yo no estamos de acuerdo con la Corte, ésa es hasta este momento la interpretación que la Corte ha hecho de la norma constitucional.

Si su tesis es correcta, de que conforme al 70 los decretos promulgatorios de leyes no requieren el refrendo de los secretarios de Estado, entonces la Corte no hubiera tomado esta resolución, porque entonces, como dice Carpizo, el refrendo es un acto superfluo, ficticio e innecesario. Superfluo e innecesario, quiere decir que sale sobrando el refrendo, que lo lleve o no lo lleve, es obligatorio, sin embargo aquí la Corte nos está diciendo que si no lo lleva, resulta inconstitucional, porque es evidente que está tomando la interpretación del artículo 92.

Por último, insisto y sería reiterar mi tesis, si no se requiere el refrendo de los secretarios, pues, ¿para qué exigir el del Secretario de Gobernación? Muchas gracias" (150).

- El C. Santiago Oñate Laborde (PRI): "Finalmente, ¿por qué decimos que el Secretario de Gobernación sí debe refrendar?, algunos dirán que es una Secretaría superior a las otras, no, no es por esto, el artículo 10 lo impide, impide que haya jerarquía entre las mismas y esto viene de muchísimos años, viene precisamente porque para poder cumplir con lo dispuesto por el 92, el decreto del Presidente en donde ordena la promulgación va dirigida a una dependencia de la administración, a aquélla a quien nosotros le confiamos el Diario Oficial a aquélla a quien el Poder Legislativo le confió la misión de publicar las leyes, la Secretaría de Gobernación.

En ese sentido, todo se reduce a encontrar que el decreto promulgatorio tiene dos partes claramente distinguibles o discernibles, la orden del Presidente al Secretario de Gobernación pidiendo que publique la ley, y aquella en que el Presidente transcribe para dar a conocer el texto de ley que -- aparece entrecomillada. Eso es todo" (151).

" -El C. Juan de Dios Castro Lozano (PAN): Señor presidente, señoras y señores diputados, fijense lo que ha dicho el señor diputado Oñate; para empezar ya dijo que sí es aplicable el artículo 92, no el 70; en su exposición final nos dijo ¡por qué el Secretario de Gobernación!; dice: ¡ah!, porque el artículo 92 remite a una dependencia oficial, a la encargada de publicar el Diario Oficial al Secretario de Gobernación!.

Honradamente yo he leído el 92, creo que el señor diputado también, el señor diputado Valadés también, y ahí nada más dice, "la Secretaría del Ramo..." y cuando se habla de la Secretaría del Ramo tiene que referirse al contenido de la ley y la exposición ya señaló algo más, dice el artículo 92, para ser más preciso: "O Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda...". Entonces, señores, si el decreto promulgatorio de ley corresponde a la cuestión fiscal, en acatamiento del artículo 92 tendría que -- ser el Secretario de Hacienda, pero vamos a aceptar como dice el diputado Oñate que por ser el responsable del Diario Oficial corresponde al Secretario de Gobernación; si su tesis es válida, quiere decir que todos los decretos promulgatorios de leyes que hasta ahora ha realizado el Ejecutivo Federal, basta con que llevara la firma del Secretario de Gobernación y todos aquellos --

(151) *Idea*, p. 160.

que no llevarán la firma del Secretario de Gobernación, que no llevarán ninguna firma y si carecen, nada más con que carezcan de la firma del Secretario de Gobernación entonces esos decretos si llevan la firma del Secretario de Gobernación, son obedecidos; si no la llevan, no obliga a su obediencia. Yo -- pregunto, si esto es así, ¿por qué el Constituyente no citó a la Secretaría? ¿Por qué el Constituyente dijo: deben estar firmados por el Secretario de -- Estado o Jefe del Departamento?; esto de Jefe del Departamento fue una adición posterior al artículo 92 constitucional, no hubiera sido necesaria la reforma del Jefe del Departamento, porque conforme a su afirmación, basta con que el Secretario de Gobernación lo firme. Entonces, señoras y señores diputados, hemos llegado ya a conclusiones: primera, que no es aplicable el 70, sino el 92, con una aclaración, de que basta con que lo haga el Secretario de Gobernación para que el decreto sea obedecido, nada más que el artículo 92 no precisa qué Secretario. Dice, el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda.

Creo que está muy clara la tesis. Y por último, la litis se reduce a algo tan concreto como esto: el artículo 92 dice que todos los decretos -- del Presidente. El decreto promulgatorio de leyes es decreto del Presidente, porque lo hace a través de un decreto. Entonces, ese decreto promulgatorio de leyes en acatamiento del 92, deberá llevar el refrendo del Secretario de -- Estado. Muchas gracias" (152).

" -El C. José Luis Díaz Moll (PMT): Con el permiso de la presidencia: Parecería que no hay mucho que decir ya en lo que a este punto se refiere, y bajo el riesgo de defraudar a los amantes de la exquisitez en la discusión parlamentaria, daremos a conocer nuestros puntos de vista en lo que a esta reforma se refiere.

...

Nosotros partimos, como alguien lo ha argumentado también, del hecho de considerar al referendo no sólo como un acto administrativo, sino también como un acto político.

Nuestro primer cuestionamiento va en términos de la anticonstitucionalidad de la reforma; se está reformando una ley inferior como es la Ley Orgánica de la Administración Pública contraviniendo ésta lo marcado en el artículo 92 de la Constitución. Este sería en resumen nuestro primer cuestionamiento.

El segundo, y que creemos nosotros que es más de fondo, es cuando cuestionamos que a un ² Secretario de Estado como es el Secretario de Gobernación se le estén dando atribuciones casi absolutas sobre el referendo, y será él y únicamente él quien refrende los decretos promulgatorios de las leyes o de los decretos expedidos por el Congreso de la Unión.

Sin ser eruditos en la materia, desde nuestro punto de vista está claro que el Secretario de Gobernación tendrá en sus manos la decisión de referendar o no un decreto emanado de este Congreso, que no se diga que es únicamente un acto administrativo.

Hay que recordar que cuando la nacionalización de la banca, el presidente del Banco de México se negó a referendar el decreto promulgatorio. -- Con esta reforma el Presidente de la República se protege de todo acto de indisciplina por parte de los secretarios de Estado, y se quita a los secretarios de Estado la posibilidad de decidir o no el referendo de los decretos o --

leyes promulgadas por esta Cámara de Diputados. Esta es la esencia de esta - reforma desde nuestro punto de vista.

Uno puede plantear muchas preguntas, una de ellas es si con esto se está formalizando la creación de una vicepresidencia en nuestro país. Con es to se está reforzando el sistema presidencialista y se están dando atribuciones absolutas al Presidente de la República para que por medio de su hombre - de confianza -porque nadie va a negar que el Secretario de Gobernación es el hombre de confianza del Presidente-, tenga la atribución exclusiva de refrendar o no, de refrendar o no, las leyes o decretos emanados del Congreso de la Unión.

Por último, con esta reforma se puede inferir que sólo va a quedar un Secretario de Estado en el gabinete. Los demás serán secretarios administrativos o voceros del Ejecutivo. Desde nuestro punto de vista, el proceso - legislativo termina con el decreto. El Presidente tiene que refrendar, no el decreto, sino la normalidad del proceso legislativo. No podemos expedir en - términos del artículo 92, los trabajos del poder legislativo, ni se trata tam poco de calificar de origen los trabajos realizados por el Congreso de la --- Unión" (153).

" -El C. Diego Valadés Ríos (PRI): Se ha dicho en el dictamen que si se estableciera una reforma a la Constitución en el sentido que está planteando el diputado Ortiz Gallegos y el diputado Juan de Dios Castro, habría - que considerar que la Constitución admite la posibilidad de veto o la admitía hasta antes de la reforma hipotética, de la reforma propuesta, la posibilidad de veto por parte de los ciudadanos secretarios del despacho.

(153) Idem, p. 161 y 162.

...

En esa misma medida, no es relevante que nosotros veamos cuál ha sido la interpretación o aplicación dada hasta ahora, sino que veamos cuál es la interpretación y la aplicación que se le dé en el futuro de acuerdo con aquello que se apruebe por esa soberanía.

...

Se pretende la salvaguarda del régimen constitucional que nos rige, nos plegamos puntualmente a los criterios interpretativos de la Constitución que demandan que debe prevalecer siempre el criterio teleológico de la Constitución y en el caso del artículo 92, el criterio finalista de la Constitución, es que los secretarios de Estado refrenden los actos del Presidente, pero solamente los del Presidente y no los de otro poder. En este mismo orden interpretativo, nos guiamos por el criterio de que deben buscarse formas de interpretación prácticas y no imprácticas, que nos lleven por lo mismo a admitir que nos desvíamos un ápice del contenido constitucional cuando en la ley decimos que en materia de promulgación de leyes, el secretario competente que efectivamente existe, es el Secretario de Gobernación, y no otro.

...

Finalmente, nos orientamos como un quinto criterio de carácter interpretativo, en el sentido de que las disposiciones de la Constitución deben entenderse con un criterio restrictivo y no con un criterio extensivo cuando de lo que se trata es de excepciones que en la propia Constitución se plantean. Y el refrendo al que la Constitución se refiere, es exclusivamente el refrendo de los actos del Ejecutivo, no el refrendo de los actos en los cuales el Ejecutivo promulga actos del Legislativo.

Coincidió con el ciudadano diputado Ortiz Gallegos que hay un Secretario de Estado que es el competente, y justamente el que estimo es competente y así lo ha estimado mayoritariamente la Comisión de Puntos Constitucionales, para los efectos del decreto promulgatorio, es el Secretario de Gobernación, pero vale decir, y con esto termino, que no se está planteando modificación alguna al párrafo primero del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que repite en sus términos lo preceptuado por el artículo 92 de la Constitución" (154).

"-El C. Miguel Eduardo Valle Espinosa (PMT): Gracias. Efectivamente ha sido, en momentos, muy sutil la discusión. Nosotros no llegamos a tal grado de elaboración jurídica. Vemos el problema desde otro punto de vista más cercano a las situaciones políticas y el poder muy grande y a las grandes atribuciones y numerosas atribuciones que tiene el Presidente de la República.

El Presidente de la República puede nombrar libremente a los secretarios de despacho, como dice la Constitución, pero los secretarios de despacho no se convierten por este hecho en amanuenses del Presidente de la República. Los secretarios de despacho adquieren responsabilidades de carácter constitucional, jurídica y política, y precisamente por ello los secretarios de despacho no se convierten por este hecho en amanuenses del Presidente de la República, los secretarios de despacho adquieren responsabilidades de carácter constitucional jurídica y política. Y precisamente por ello los constituyentes les dieron alguna defensa, algún procedimiento que les permitiese a ellos como secretarios de despacho, tener una opinión frente al poder presidencial en nuestro país.

(154) Idem, p. 164 y 165.

Nosotros no queremos secretarios de despacho convertidos en amanuenses, consideramos que como altos funcionarios públicos, como altos servidores públicos necesitan de algún instrumento precisamente también, incluso en algún momento, hasta para dar su opinión, que ya es difícil cuando el Presidente de la República tiene todos los instrumentos de control del poder público inmediato en nuestro país.

...

En realidad nosotros no podemos olvidar que la promulgación de la ley es un elemento fundamental para la obediencia civil generalizada, esto es un elemento definitivo en términos de lo que significa la obediencia de la población y en su caso de la sociedad con respecto a la ley que ha sido en un momento determinación, expedida por el Congreso de la Unión, pero en otro momento determinada promulgada por el Ejecutivo, porque de otra manera simplemente se diría, bueno yo no conozco la ley, aquí hay un problema de carácter fundamental y como nosotros sabemos que pocas cosas se hacen como capricho de circunstancia -y cito las palabras del diputado Diego Valadés- y entendemos que la propuesta que se hace por parte de la mayoría de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales es de fondo, puesto que no es capricho de circunstancia, nosotros nos preguntamos por qué se está dando esta situación. ¿Por qué en estos momentos se está dando esta situación?, ¿qué significado tiene crear un vicepresidente en términos factuales, en términos de hechos?, ¿qué significado tiene crear un vicepresidente en estos momentos?, ¿por qué se plantea con características de premura incluso, este problema?.

Nosotros entendemos que efectivamente Miguel Mancera, se haya opuesto al decreto de nacionalización de la banca, sí, lo entendemos. Y entendemos que ahora quieran concentrar más poder en la persona del Presidente de la República, también lo entendemos. Pero lo que no entendemos es por qué en estos momentos. ¿Qué significado preciso tiene precisamente crear en estos mo-

mentos un vicepresidente factual en nuestro país? Esto es un argumento burdo, diría yo, que no es sutil, que no está lleno, perdóneme ustedes el barbarismo, de la sofisticación o sofisticidad o de lo sofisticado de la discusión -- constitucional interesante y fundamental que estábamos escuchando hace unos momentos.

Es simplemente un problema político. ¿Para qué en estos momentos se establece una reforma de estas características? ¿Qué tiene que ver con la carrera por la Presidencia de la República? Quién sabe. Será interesante -- que ustedes lo explicaran. Gracias" (155).

Con la intervención del Diputado Valle Espinosa, se concluyó el debate legislativo de la Cámara de Diputados en torno a la adición del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Posteriormente, se procedió a su votación, siendo aprobada por 228 votos a favor, 41 en contra y 2 abstenciones.

Como comentarios en torno a este debate, podemos apuntar que se dió una marcada división, entre los que estaban a favor y en contra de la reforma, esto para no hablar de tal o cual partido político.

Resulta por demás curioso, como en este caso concreto, ambas posturas interpretaron el alcance y sentido del artículo 92 constitucional. Unos ya en el sentido de que, sólo autorizaba a refrendar los actos del Presidente, otros, en la opinión de que el precepto constitucional no contiene distinción y que por lo mismo no tiene porque hacerse.

En fin, podemos sintetizar los argumentos en pro y en contra de la reforma, así:

(155) Idem, p. 166-168.

EN CONTRA DE LA REFORMA

1. La reforma al artículo 13 de la L.O.A.P.F., es contraria al artículo 92 - constitucional. No puede prevalecer sobre éste, ya que sería inconstitucional.

2. El artículo 92 constitucional no distingue: todos los decretos del Presidente deben ser refrendados (género), incluido el decreto promulgatorio (especie).

3. De aceptarse la diferencia entre decretos del Poder Ejecutivo y del Legislativo, implicaría que sólo se refrendan decretos administrativos, que no son promulgatorios de leyes, por lo que habría - de concluirse que antes de la reforma - - "ninguna ley ha sido refrendada".

4. La reforma protege al Presidente de actos de indisciplina, ya que sólo un secretario refrenda: el hombre de su confianza, un vicepresidente de facto. Por - lo tanto, se entregan atribuciones absolutas al Ejecutivo.

A FAVOR DE LA REFORMA

1. El refrendo sujeto a la voluntad de los secretarios, no puede privar de - eficacia la obra del Poder Legislativo, - pues equivaldría a otorgar el veto a estos.

2. El artículo 92 constitucional só lo se refiere al refrendo de los decretos del Poder Ejecutivo, y no a los del Poder Legislativo, que se prevén en el 70. -

3. Existe diferencia entre promulgación: proclamación de la ley y a su mandato de observancia (se ordena al secretario de Gobernación que la publique), y de publicación: dar a conocer el contenido de la norma correspondiente (mediante su -- transcripción).

4. Los secretarios de Estado en rea lidad no refrendan lo aprobado por el Con greso de la Unión.

Podemos afirmar que el punto toral de este debate radicó en definir la constitucionalidad de la reforma. Esto es, precisar si la reforma podía considerarse conforme a derecho o si efectivamente violaba el principio de su premaxia constitucional, que consagra el numeral 133 de nuestra Constitución. Así, disipemos esta cuestión.

El texto del artículo 92 constitucional dice así:

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

Y el artículo 13 de la Ley Reglamentaria del artículo 90 Constitucional, preceptuaba antes de la reforma:

"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, debe-- rán ser refrendados por todos los titulares de las mismas".

Hasta aquí, podemos observar que entre ambos textos existe una clara coordinación y correspondencia, ya que el mandato del artículo 92 es categórico: "todos" los actos del Presidente previstos en su texto requieren la firma del o los secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativo cuya competencia tenga que ver con el asunto. Resalta el hecho de que la --- Constitución no señala distinción alguna en los actos del Presidente que re-- quieren refrendo.

Ahora bien, el segundo párrafo que se adicionó al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reza así:

"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 en cuestión, sin lugar a dudas establece una excepción - al principio que sobre el refrendo fija el artículo 92 constitucional, por lo que es evidente que también se contrapone al texto del mismo. Y siendo esto así, no podemos sino concluir que el segundo párrafo con el que se adicionó el artículo 13 de la multicitada ley es a todas luces anticonstitucional.

Como corolario de estas observaciones, sólo apuntamos que las disquisiciones que el diputado Juan de Dios Castro formuló en el debate que se - dió en la Cámara de Diputados en torno a esta cuestión, eran atinadas, pues - con la reforma, en sus palabras, se acordó: "Los decretos promulgatorios de leyes no requerirán el requisito que el 92 exige. Se cambia la ley, pero no se cambia la Constitución".

Por el momento no hacemos mayor comentario ni conclusiones, pues -- la mismas se reservan para el final de este capítulo. Pasemos ahora a estudiar la jurisprudencia que en torno al refrendo secretarial se ha dado.

5. Interpretación Jurisprudencial.

Hasta antes de la multicitada reforma que adicionó un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Suprema Corte de Justicia había precisado con prístina claridad, la naturaleza y alcance del referendo secretarial, a través de dos jurisprudencias, la -- ciento uno y ciento dos, que a continuación se transcriben:

REFERENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS.

El referendo 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 referendo de un decreto -- por parte de un secretario de estado, cuando -- en el mismo se toque, sólo de manera incidental o accesoria, alguna materia.

Sexta Epoca, Primera Parte:

- Vol. XI. Pág. 34. A.R. 4320/50. Enrique Palazuelos
B. Unanimidad de 17 votos.
- Vol. XI. Pág. 34. A.R. 9039/51. Diego Alonso Hinojosa.
Unanimidad de 17 votos.
- Vol. XI, Pág. 34. A.R. 1860/51. Diego Alonso Hinojosa.
Unanimidad de 17 votos.
- Vol. XI. Pág. 34. A.R. 4509/51. Diego Alonso Hinojosa.
Unanimidad de 17 votos.
- Vol. CVIII. Pág. 53. A.R. 9121/50. Alberto P. Rojas.
Jr. Unanimidad de 17 votos.

Tesis 101, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1985, Primera Parte, Pleno, México, 1985, p. 196.

REFRENDO DE UNA LEY, CONSTITUCIONALIDAD DEL

Por lo que ve al argumento de que no se invocaron conceptos de violación contra el referendo de una ley, debe estimarse que es suficiente expresar -- conceptos de violación contra ésta, para que la - eficacia o falta de fundamento de ellos trascienda al acto del referendo. Por lo mismo, sólo habría existido necesidad de invocar conceptos de - violación contra el referendo de la ley, en el caso de que tal referendo fuera combatido por vicios propios, independientemente de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley referendada.

Sexta Epoca, Primera Parte:

Vol. XLI, Pág. 221. A.R. 5388/56. Anáhuac Inmuebles, S.A. Mayoría de 14 votos.
 Vol. XLVI, Pág. 288. A.R. 6332/60. Condominio -- Insurgentes, S.A. Unanimidad de 16 votos.
 Vol. XLVI, Pág. 288. A.R. 1481/60. Condominio -- Insurgentes, S.A. Unanimidad de 16 votos.
 Vol. XLVII, Pág. 29. A.R. 2742/57. Muebles Continental, S.A. Mayoría de 14 votos.
 Vol. LI, Pág. 108. A.R. 3168/60. Condominio ---- Insurgentes, S.A. Unanimidad de 18 votos.

Tesis 102, publicada en el Apéndice al Seminario Judicial de la Federación 1917-1985, Primera Parte, Pleno, México, 1985, p. 197 y 198.

Como puede apreciarse de la simple lectura de las jurisprudencias - transcritas, la interpretación judicial del artículo 92 es diáfana:

lo. El referendo secretarial del decreto promulgatorio de una ley, es indispensable para su validez.

2o. Sólo se requiere el refrendo del o los secretarios de Estado - cuyos ramos sean afectados por la ley.

3o. Establece una particularidad a la regla anterior: no es necesario el refrendo del secretario de Estado, cuando la ley sólo alude de manera accesoria a su ramo.

4o. El refrendo sigue la suerte de lo principal: la ley.

Así, podemos advertir, que la jurisprudencia 101 establecía la obligación del secretario de refrendar el "decreto promulgatorio de la ley", que afectara su ramo; y que en caso de omisión de este requisito sine qua non, la ley en cuestión carecía de validez.

En este punto, deseamos resaltar la frase "decreto promulgatorio de la ley", ya que es parte medular en nuestras conclusiones, y que formulamos - en la parte final de este capítulo.

De esta forma, la jurisprudencia 101 es categórica en su mandato: el refrendo del secretario respectivo es esencial para la validez de la ley. Y es por demás patente que no raciona excepción alguna.

Ulteriormente a la reforma de 1985, por la que se adicionó un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal -misma que ya concluímos consideramos anticonstitucional-, la Suprema Corte de Justicia hubo de avocarse nuevamente a la interpretación del artículo - 92 constitucional, pero esta vez "a la luz del artículo 13 reformado".

Sin tener seguridad en datos concretos, suponemos que debió existir un gran volúmen de demandas solicitando el amparo de la "Justicia Federal", - apoyandose en la anticonstitucionalidad del artículo 13 de la multicitada Ley Reglamentaria del artículo 90 constitucional.

Así, la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió su criterio en el año de 1988, mediante dos jurisprudencias, la tres y cuatro, que rezan así:

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS CORRESPONDE UNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACION EL DE LAS - LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION.

En materia de refrendo de los decretos del Ejecutivo Federal, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido las tesis jurisprudenciales ciento uno y ciento dos, visibles en las páginas ciento noventa y seis y ciento noventa y siete, primera parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación --- mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco- cuyos rubros son los siguientes: "REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADOS RESPECTIVOS" y "REFRENDO DE UNA LEY, CONSTITUCIONALIDAD DEL". Ahora bien, el análisis sistemático de los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución General de la República, conduce a interrumpir las invocadas tesis jurisprudenciales en mérito de las consideraciones que enseguida se exponen. El primero de los preceptos mencionados establece: "Las facultades y obligaciones -- del Presidente son las siguientes": "I.- Promulgar y ejecutar las leyes que empida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A su vez, el artículo 92 dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

De conformidad con el primero de los numerales reseñados el Presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, función ésta que llega a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, a saber, la emisión de un decreto mediante el cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal dispone la publicación de las leyes o decretos de referencia constituyen actos de los comprendidos en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente...", es incuestionable que en su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del Presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedidos deben estar firmados o refrendados por el Secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda. Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del Presidente de la República, que el Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce y la segunda a ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida y observada. Por consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del Presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, más no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el Congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que deba exigirse, además, la firma del secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley

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

Amparo en revisión 2066/84.- Broadcasting Baja California, S.A. (XERCN) Tijuana Baja California y otras.- 29 de abril de 1986.- Unanimidad de 18 votos...

Amparo en revisión 8150/84.- Televisión González Camarena, S.A. y Coags.- 14 de octubre de 1986.- Unanimidad de 17 votos...

Amparo en revisión 2656/86.- Eduardo Ordóñez Bremauntz y coags.- 26 de mayo de 1987.- Unanimidad de 20 votos...

Amparo en revisión 5069/86.- Luis Silverio Salinas.- 22 de septiembre de 1987.- Mayoría de 15 votos...

Amparo en revisión 482/84.- Radiodifusora XERY de Arcelia, Guerrero y otro.- 23 de febrero de 1988.- Unanimidad de 19 votos...

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el veintitrés - de junio de mil novecientos ochenta y ocho. Unanimidad de veintidós votos de los señores ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Felipe López Contreras, Raúl Cuevas Mantecón, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Gutiérrez, Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Hernández -- Doblado, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Manuel Gutiérrez de Velasco, Atanasio ---

González Martínez, José Manuel Villagordo Lozano, Fausta Moreno Flores, Angel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordóñez.

Tesis 3, publicada en el informe de 1988 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Parte, Pleno, Volúmen II, México, 1988, p. 802-35 a 802-38.

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL NO VIOLA EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.

El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es contrario al 92 de nuestra Carta Magna cuando señala que -- los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión sólo requieren el refrendo del secretario de Gobernación para su validez, pues la materia de dichos decretos está constituida únicamente por la orden del Presidente de la República para que se publique o se dé a conocer la ley o el decreto del órgano legislativo Federal para su debida observancia, más no por la materia misma de la ley o decreto oportunamente aprobado por el -- Congreso de la Unión; luego es de concluirse -- que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional, mediante el cumplimiento del imperativo formal -- establecido en nuestra Ley Suprema, de la firma del Secretario de gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden -- de publicación, toda vez que es el acto que -- emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado. Así pues, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es incongruencia con el 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 5087/86.- Luis Garza Garza.- 16 de febrero de 1988.- Unanimidad de 21 votos...
 Amparo en revisión 7465/87.- Humberto Garza Garza.- 23 de febrero de 1988.- Unanimidad de 19 votos...
 Amparo en revisión 4758/86.- Jorge L. Garza Herrera.- 22 de marzo de 1988.- Unanimidad de 19 votos...
 Amparo en revisión 5056/86.- Francisco Rojo Irañeta.- 22 de marzo de 1988.- Unanimidad de 19 votos...
 Amparo en revisión 8018/86.- Federico Reyes García.- 24 de marzo de 1988.- Unanimidad de 18 votos...

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

Tesis 4, publicada en el informe de 1988, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Parte, Pleno, Volumen II, México, 1988, p. 802-39 y 802-40.

El análisis de las jurisprudencias reproducidas arroja datos sumamente interesantes, sobre todo si los comparamos con el criterio jurisprudencial anterior, ya que:

1o. Se interrumpió el criterio sostenido en las jurisprudencias 101 y 102.

2o. La Suprema Corte de Justicia realizó una interpretación de los artículos 89, fracción I y 92, constitucionales, que podría bien considerarse sui generis.

3o. Se señala que la obligación de promulgar las leyes que expida el Congreso (artículo 89, fracción I constitucional), es realizada por el Presidente de la República mediante decretos (artículo 92 constitucional).

4o. Divide el acto promulgatorio del Ejecutivo en dos partes: la certificación de que el Poder Legislativo le ha enviado una ley o decreto cuyo texto transcribe, y el mandato de su publicación para que sea acatada.

5o. En virtud de lo anterior, considera que en sentido estricto, la materia del decreto promulgatorio radica en la orden del Presidente de que éste se publique.

6o. Descarta la materia del decreto promulgatorio por el contenido de la ley o decreto.

7o. Concluye que sólo se requiere el refrendo del secretario de Gobernación para la validez de los decretos promulgatorios de leyes o decretos, ya que es afectado por esa orden de publicación, y que el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en consecuencia es compatible con el numeral 92 de la Ley Fundamental.

En substancia, las jurisprudencias terminan con el refrendo secretarial de los decretos promulgatorios de leyes o decretos del Congreso de la Unión, que atañen a su respectivo ramo, y dejan en manos del secretario de Gobernación toda la competencia.

Dato por demás revelador es el constatar que el texto de la iniciativa presidencial de la reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el de las jurisprudencias en comento, es en esencia el mismo.

Consideramos, que al igual que la reforma pluricitada de 1985, las jurisprudencias tres y cuatro, son notoriamente incompatibles con el texto -- del artículo 92 constitucional.

En esta tesitura, estimamos pertinente recordar que en la cúspide -- de la pirámide Kelseniana, se ubica la Constitución, como piedra angular y génesis de todo ordenamiento jurídico, siendo la norma jurídica de mayor jerarquía, afirmación que se recoge en el artículo 133 de nuestra Carta Magna.

Así, sin ~~da~~ alguna, concluimos que las jurisprudencias tres y cuatro -- que legitiman la reforma de 1985-- son anticonstitucionales.

6. Efectos Finales del Refrendo Secretarial Vigente.

Comentábamos en el punto 3 del capítulo primero, que junto con el -- maestro Tena Ramírez, estimamos que promulgación y publicación son dos actos distintos. Pero antes de distinguirlos, lo que es importante para este punto, observemos el precepto que les da origen, el artículo 89, fracción I de la -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

"Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la ---
Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia".

Para Gabino Fraga, "en esta fracción se reúnen la promulgación, que es el complemento necesario de la ley; la ejecución, indudablemente es función administrativa, y la facultad de expedir reglamentos, que constituye un medio para proveer, en la esfera administrativa, a la exacta observación de las leyes" (156).

En ese mismo sentido se pronuncia Tena Ramírez: "Por la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de una ley, ordena su publicación y manda a sus agentes que la hagan cumplir; en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria todavía para la generalidad, mientras ésta no quede notificada de su existencia; en efecto sería injusto imponer la obligación de cumplir una disposición a quienes no la conocen ni están en condiciones de conocerla" (157).

Para nosotros, como ya lo precisamos, promulgación, es la aprobación que hace el Ejecutivo Federal de la ley proveniente de las cámaras legislativas, y que es parte del proceso legislativo federal. Y, publicación, es el acto jurídico por medio del cual, se divulga o se da a conocer el texto de la ley totalmente concluida, lo que se hace a través del Diario Oficial de la Federación.

(156) Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 77.

(157) Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", p. 455 y 456.

Por otro lado, de la lectura del artículo 89, fracción I constitucional, se concluye sin lugar a duda alguna, que sólo las leyes y decretos -- del Congreso de la Unión se promulgan. Así, esta obligación se ejecuta a través de uno de los actos que contiene el artículo 92 de la Constitución Mexicana: el decreto presidencial.

Así, cuando el Presidente de la República aprueba una ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión, lo hace a través de un decreto: el promulgatorio. Situación que no acontece con los demás acuerdos y decretos del Presidente, pues para su perfeccionamiento jurídico, lo más que necesitan es cumplir con el refrendo previsto en el artículo 92 constitucional y su debida publicación.

Como también ya señalamos, la promulgación es un concepto que se -- incrusta dentro del proceso legislativo, ya que se trata de una acción legislativa del Presidente de la República. Nos encontramos así ante un tercer -- acto de colegislación, ya que antes actuaron dos órganos de la misma jerarquía, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, mismos que aprobaron -- una ley o decreto y se la envían al Ejecutivo para idéntico efecto.

El artículo 72 constitucional dispone lo relativo al procedimiento legislativo, la intervención del Ejecutivo está prevista en los dos primeros incisos.

"Artículo 72.- Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de -- proceder en las discusiones y votaciones:

A) Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B) Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido".

De esta forma, la acción legislativa del Presidente de la República, tiene dos alternativas: aprueba o promulga la ley, ya sea expresa o tácitamente, o devuelve el proyecto de ley aprobado por ambas Cámaras, con observaciones, o en otras palabras ejerce el derecho de veto.

Si el Ejecutivo se inclina por la primera opción, y aprueba o promulga la ley, ésta se hace ejecutable y se perfecciona, situación que no acontecía en la esfera del Congreso. Si en cambio opta por la segunda, como opina el maestro Nava Negrete. "El valor o la autoridad que a este veto confiere la Constitución, prueba hasta la evidencia que aunque un proyecto esté aprobado por ambas cámaras todavía no es ley, falta la aprobación del Presidente, y se confirma también cuando se veta el proyecto. Este regresa a nuevo proceso de fabricación" (158).

(158) Nava Negrete, Alfonso, "Reformas de Ley y Jurisprudencia de... , p. 34.

En síntesis, -como también expresa el maestro Nava Negrete-, "si el Presidente de la República decide dar su aprobación a un proyecto, expresamente, esto último tendrá que hacerlo a través de la forma jurídica que escoja - y ésta ha sido la del decreto, cosa que ha ocurrido en los 72 años que tienen de vigencia la Constitución y el referido procedimiento legislativo. Luego, entre las vestiduras jurídicas autorizadas por la Constitución el Presidente escogió la del decreto para exteriorizar su aprobación legislativa. Esto ha sido y es un hecho notorio que se descubre y puede observar en la publicación oficial que se hace de tal acto aprobatorio en el Diario Oficial de la Federación" (159).

Luego entonces, para que una ley o decreto del Congreso de la Unión se perfeccione, requiere necesariamente la aprobación de tres órganos de poder: la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, y del Presidente de la República.

El primer párrafo del artículo 72 constitucional, señala que los -- proyectos de ley o decreto serán discutidos sucesivamente en cada Cámara, --- siempre que no sean resolución exclusiva de alguna de ellas. Y, el inciso H), precisa esta prerrogativa, pues: "La formación de leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la -- Cámara de Diputados".

(159) Idem, p. 35.

En este punto, Tena Ramírez asegura que el legislador constituyente, se propuso "dotar a la Cámara de Diputados de las facultades que afectan inmediata y directamente al individuo como individuo, que es lo que constituye el elemento popular", y la de Senadores de "Las que inmediata y directamente --- afecten el interés colectivo de los Estados, que es lo que constituye el elemento federativo" (160).

Precisados así los órganos que intervienen en el proceso legislativo, y que por mandato del inciso H) del artículo 72 constitucional, salvo las materias que en el mismo se prevén, el proceso legislativo puede iniciar indistintamente en cualquiera de las Cámaras, ya que las dos tienen la misma la competencia.

También, el artículo 72 puntualiza que una vez que una Cámara (la que conoce primero: de origen) aprueba el proyecto, lo envía a la otra (la que conoce en segundo término: revisora), para su aprobación.

Así, ineluctablemente, sólo después de que las dos Cámaras legislativas han otorgado su aprobación al proyecto de ley o decreto, éste pasa al Ejecutivo para el mismo efecto, su aprobación.

Llegamos a un punto toral de nuestro estudio, ya que el artículo 72 constitucional contiene un poder jurídico que da al Presidente de la República, que equivale a otorgarle un inmenso poder político frente al Poder Legislativo: la promulgación. Esto es, como ya lo precisamos, aprobar la ley o decreto del Congreso, mediante la forma que para tal efecto eligió, el decreto promulgatorio.

(160) Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", p. 407.

Aclaremos aún más, para que una ley o decreto del Congreso pueda -- considerarse existente y ser obligatorio, requiere la aprobación del Presidente, así, la obra del Congreso de la Unión siempre está sujeta a la promulgación del Ejecutivo, lo que se transforma en un poder político que éste último no puede hacer valer frente a aquél. Razón por la que no se puede concluir otra cosa, sino que el decreto promulgatorio, es el más importante y trascendental de los decretos presidenciales.

En base a los razonamientos apuntados, es evidente que el concepto de promulgación debe ser entendido a la luz de tres preceptos constitucionales: el 72, el 89 y el 92.

El artículo 72, contiene la participación del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo, a través de la promulgación o aprobación de la creación del Poder Legislativo.

El numeral 89, fracción I, señala la obligación que tiene el Presidente de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión. Situación que se confirma, si se toma en cuenta que el Presidente sólo puede vetar la ley una sola vez, pues si ésta vuelve a ser aprobada por las Cámaras, no tiene otra opción que aprobarla.

El precepto 92, fija cuales son los diversos actos del Presidente de la República. De entre ellos, como ya comentamos, eligió el decreto para exteriorizar su aprobación o consentimiento.

Hasta aquí, hemos precisado el concepto de promulgación (aprobación del Presidente), su naturaleza (participación en el proceso legislativo), y alcance (poder político frente al Poder legislativo). Pero incursionando un poco más, en la realidad política, qué es o en qué consiste el decreto promulgatorio de una ley, cómo se observa o aprecia ya plasmado en el papel.

Al iniciar nuestras investigaciones, tomamos, a título ejemplificativo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el - Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, cuyo frontispicio dice:

"JOSE LOPEZ PORTILLO, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que el H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"

A continuación, se transcribe el cuerpo de la ley, al final de ésta y de los artículos transitorios se observan los nombres y las firmas de los -- representantes del Poder Legislativo. Después se aprecia la siguiente leyenda.

"En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinticuatro días del mes de diciembre de mil novecientos setenta y seis.- José López Portillo.- (Rúbrica) .-El Secretario de Gobernación, Jesús Reyes Heróles.- (Rúbrica)".

Así, como cualquier persona al principiar este estudio, tuvimos --- cierta dificultad para separar en la práctica, la promulgación de la publicación, particularmente, cuando es de uso común la leyenda que recién transcribimos, y en la que resalta la parte "expido el presente decreto"; misma que - observamos en múltiples leyes que tomamos para este punto.

De esta manera, en principio, la pregunta sería si esta leyenda puede considerarse como el decreto promulgatorio.

Es interesante observar que la respuesta a esta cuestión no se encuentra en ningún libro. Empero, el maestro Nava Negrete dilucidó esta interrogación, ya que platicando, comentó que hace algunos años trabajó en la Procuraduría Fiscal de la Federación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que ahí tuvo oportunidad de observar varios decretos promulgatorios, pues los mismos eran enviados de la Presidencia de la República al Secretario de Hacienda para que los refrendara, pero antes, los mismos eran objeto de --- estudio precisamente en la Procuraduría Fiscal de la Federación, para comprobar que la ley en cuestión no causaba perjuicio a la Secretaría.

Pues bien, era precisamente al licenciado Nava Negrete, a quien le tocaba hacer este trabajo, coyuntura que le permitió percatarse de situaciones muy importantes, como las siguientes: a) el decreto promulgatorio, es una fórmula por la que el Presidente manifiesta que aprueba la ley que el Congreso de la Unión le ha enviado, en ese documento aparece su firma y la de los secretarios de Estado cuyo ramo era afectado; b) a veces inclusive la ley ya se había publicado y apenas había sido turnada para que el Secretario de Hacienda la refrendara, siendo que también faltaban más secretarios de firmar; c) sí del contenido del texto de la ley se observaba que el mismo era irregular y en alguna proporción se afectaban los intereses de la Secretaría, usualmente el secretario lo comunicaba al Presidente, y el problema se resolvía mediante una fe de erratas; d) el hecho de que el texto de la ley fuera revisado, en realidad sólo implicaba el cumplir con una formalidad, pues el Secretario refrendatario siempre accedía al acto.

Con la conversación del maestro Nava Negrete queda clara la respuesta a nuestra pregunta, la leyenda que observamos en el texto que aparece al final de gran número de leyes, para no decir que en todas, no es explícito sobre la existencia en sí del decreto promulgatorio del Presidente de la República. Este último, queda seguramente estampado en documento diverso y constituye un documento de archivo de la Presidencia de la República o de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, en esa parte final del texto de la ley tal como aparece publicado, se entrevera o permite presumir la existencia del acto de promulgación, distinto del de publicación, pues los nombres de los Secretarios de Estado y la indicación de su rúbrica en todos los textos de las leyes y decretos del Congreso de la Unión publicados en el Diario Oficial en más de cincuenta años, por supuesto hasta la adición del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo acredita fehacientemente.

Precisada de esta manera la promulgación, comentemos ahora la reforma de 1985 y las jurisprudencias de 1988, "reformadores de la Constitución" - como los llama el maestro Nava Negrete-.

Recapitemos ahora parte de nuestro estudio. Como ya asentamos, - antes de la reforma de 1985, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal era coherente y perfectamente compatible con el texto del artículo 92 constitucional. Empero, en virtud de la reforma citada, se estableció una excepción al artículo 92 constitucional, mediante un segundo párrafo de una ley ordinaria.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial, que dio origen a esta reforma, en esencia justificó su entonces proyecto con dos razones. La primera, consistente en evitar que se siguiera refrendando, en base al artículo 92 constitucional, la obra del Poder Legislativo, que conculcaba al -- también constitucional artículo 49; y, la segunda, radicaba en dividir en dos partes el acto promulgatorio, en una primera parte, de naturaleza administrativa, pues en ésta se autentifica por el Ejecutivo la ley y se ordena su publicación y cumplimiento, y en otra, de naturaleza legislativa, pues se forma con el contenido de la ley. De tal manera que la primera nada tiene que ver con la segunda.

Posteriormente, la tangible anticonstitucionalidad de la reforma -- llegó a los tribunales judiciales, y en el año de 1988, la Suprema Corte de Justicia de la Nación dirimió esta controversia mediante dos jurisprudencias, la tres y la cuatro que fueron sustentáculo y legitimación de la reforma.

Pues bien, como ya lo precisamos, la apreciación del autor de la -- iniciativa no es del todo correcta, por dos razones:

1o.- Por virtud de un decreto promulgatorio, el Ejecutivo manifiesta su aprobación a una ley. Y los secretarios de Estado, conforme al artículo 92 constitucional refrendan el decreto promulgatorio del Presidente, pero este acto nada tiene ver con el contenido de la ley, pues éste no es materia del refrendo. No es óbice para esta consideración que el secretario de Estado que vea afectado su ramo por la obra del Poder Legislativo sea el competente para estampar su firma en el decreto promulgatorio.

Entendido así el decreto promulgatorio y su refrendo, en ningún momento se ve conculcado el artículo 49 de la Ley Suprema.

2o.- Como consecuencia de la precisión anterior, es absurdo pretender dividir en dos el acto promulgatorio. En principio, porque una cosa es la promulgación y otra la publicación. Y después, porque el texto o contenido de la ley, tampoco tiene nada que ver con la promulgación.

Como conclusión a la observación anterior, resalta el hecho de que la reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las dos jurisprudencias que le refrendaron --válgase la expresión--, -- crearon de una manera muy conveniente su propia connotación de promulgación.

Por otra parte, como comentamos en su momento, la Ley Orgánica de -- la Administración Pública Federal tuvo el gran mérito de erradicar del texto de su artículo 13, lo relativo al refrendo de leyes, pues esto sí es atentatorio de los artículos 49 y 92 constitucionales. Así, esta ley surge a la vida

jurídica en 1976, con un artículo 13 en el que plausiblemente se ha extraído la palabra leyes. Este ajuste logra coordinar el texto de la ley reglamentaria con el del artículo 92 constitucional.

Empero, por virtud de la reforma de 1985, paradójicamente y de una manera "ingenuamente absurda", se lleva nuevamente al texto del pluricitado artículo el error de considerar las leyes como sujetos de refrendo.

Aparentemente, el primer párrafo del artículo 13 se considera la regla en lo relativo al refrendo, y entonces, nosotros nos preguntamos:

A) ¿Cómo es posible que mediante un segundo párrafo de una ley secundaría se establezca una evidente excepción, que no sólo contradice su propio texto, sino también el del ordenamiento supremo de nuestro país?.

B) ¿En qué parte de la Constitución se ordena que los decretos promulgatorios de leyes y/o los decretos expedidos por el Congreso de la Unión deban ser refrendados?

C) ¿Acaso no se dieron cuenta el autor de la iniciativa y el legislador, que el segundo párrafo del artículo 13, es una antítesis del primer párrafo y de la propia Ley Fundamental?

D) Y lo que es peor, si el secretario de Gobernación, por virtud de la reforma, refrenda la obra del Poder Legislativo, ¿Acaso esto no implica un atentado al artículo 49 constitucional?

En fin, la reforma de plano no sólo adolece de técnica jurídica sino del más mínimo sentido de lógica. Hemos tenido oportunidad en este ensayo, de observar ciertos errores de técnica legislativa, pero éste, se lleva el --- "premio".

Hechas las consideraciones anteriores, precisemos ahora los efectos del referendo vigente.

I.- Los decretos promulgatorios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, también son sujetos de referendo secretarial, el de Gobernación.

II.- Como consecuencia de lo anterior, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es anticonstitucional.

III.- Las jurisprudencias tres y cuatro, también son anticonstitucionales.

IV.- Al identificar promulgación y publicación, y darle preeminencia a la última, prácticamente desaparece el decreto más importante que puede realizar el Presidente de la República: el promulgatorio.

Esto sucede así porque por virtud de la reforma de 1985 y las jurisprudencias de 1988, el decreto promulgatorio se divide en dos partes, la administrativa y la legislativa. Comprendiéndose en la primera dos actos, la promulgación y la publicación. Sin embargo, se da mayor importancia a esta última, recordemos la exégesis del autor de la iniciativa:

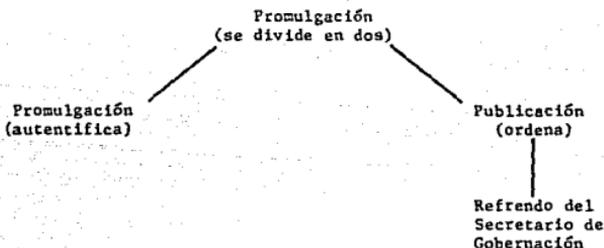
"De esta suerte, el decreto promulgatorio contiene dos partes claramente diferenciadas, por ser de distinta naturaleza: la que se forma propiamente con el ordenamiento administrativo de promulgación, donde se autentifica y ordena que se publique y cumpla la ley o decreto transcrito, y la que se forma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

De acuerdo con el citado artículo 92 constitucional, el decreto promulgatorio del Ejecutivo sí debe ser refrendado, pero el único refrendo necesario corresponde al Secretario de Gobernación; ya que es de la competencia de esa Secretaría manejar las relaciones del Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión, publicar las leyes o decretos y administrar el Diario -- Oficial de la Federación, órgano oficial del Gobierno de la República, para dar publicidad a las leyes".

Como se puede apreciar, el autor de la iniciativa no dice expresamente que la promulgación no sea un acto administrativo, pero definitivamente lo hace implícitamente, pues concluye que "sólo los actos administrativos deben estar sujetos al requisito del referendo, pero el único necesario, es el del secretario de Gobernación, a quien corresponde ejecutar la publicación".

De lo anterior, resaltan dos situaciones, primero, que la promulgación no es un acto administrativo y que no requiere de refrendo; y segundo, - que en principio la promulgación comprende a la publicación, pero al final, - la publicación es la más importante y termina subsumiendo a la primera.

Podríamos esquematizarlo de la siguiente manera:



Nuestra afirmación se ve reforzada por el increíble hecho de que el autor de la iniciativa define la promulgación, como la autenticación de la existencia de la ley o decreto del Congreso.

De esta forma los calificativos serán pobres para describir nuestro asombro, el gran poder político que la Constitución le otorgó al Presidente -- por medio de la promulgación, termina por virtud de la reforma a una ley secundaria, en un simple acto de fe, que realiza el Ejecutivo. Es decir, para ser más concisos, es el mismo Ejecutivo, quien en 1985 decide dejar de ser -- legislador para convertirse en un simple fedatario.

Y si esto es así, el Presidente deja de tener ese poder político de promulgar una ley, es decir, de aprobarla o hacerle observaciones (no aprobar la mediante el veto).

Esta situación, es precisada por el maestro Nava Negrete, pues dice que los reformadores de la Constitución, "desconocen o niegan deliberadamente al Ejecutivo Federal su acción colegislativa, que el vigente procedimiento -- legislativo le da y reconoce al prescribir que las leyes o decretos aprobados por las cámaras legislativas le sean enviados para su aprobación o veto. Lo previene así nítidamente el artículo 72 constitucional, sin importar ahora el alcance "legislativo" que puedan tener la aprobación o el veto, pero sin ---- ellos no concluye el proceso legislativo y no habrá ley o decreto" (161).

De la natural y lógica aseveración anterior, surge otra cuestión, - acaso también al autor de la iniciativa y al legislador, ¿se les olvidó que - sin promulgación no está completo el proceso legislativo y no puede existir - ley alguna? Entonces, ¿cómo queda el proceso legislativo?.

Y algo más, si bien la Carta Fundamental de nuestro país consagra - que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en tres: - el legislativo, el ejecutivo y el judicial; y no establece que alguno de ---- ellos tengaprimacía sobre el otro, hasta ahora ha sido un hecho notorio y noj mal que el Presidente es quien más poder absorbe y posee. Entonces, ¿cómo es posible que por virtud de esta reforma se someta a la voluntad del poder le- gislativo constituyéndose en un simple notario?.

(161) Nava Negrete, Alfonso, "Reformas de ley y jurisprudencia de...., p. 42.

V.- Como corolario de lo anterior, el Presidente de la República -- deja de tener el poder político que le otorgó la Constitución pues ya no promulga, y entonces al no poder hacer observaciones se convierte en un funcionario que simplemente acusa recibo y da fe de la obra del Congreso de la Unión.

Así, el poderosísimo señor Presidente pierde su participación legislativa, y sólo le queda la función de publicar lo que le envía el Poder Legislativo, convirtiéndose en una especie de periodiquero.

Semejante situación, como precisa el maestro Nava Negrete, ha roto "con aquella tradición constitucionalmente prohijada y para ello han desconocido la intervención legislativa del Ejecutivo Federal, minimizándola a simple "voceadora" de la labor legislativa y consecuentemente han destruido el limpio concepto de refrendo secretarial de origen parlamentario que recoge el artículo 92 constitucional, subvirtiendo su sentido natural y propio" (162).

VI.- Termina la responsabilidad política de los secretarios -naturaleza del refrendo como acto político-, ya que en ningún caso refrendan el decreto promulgatorio. Y el que otorga el secretario de Gobernación carece de relevancia, pues la promulgación y la publicación prácticamente están uniformadas, es decir, son la misma cosa.

VII.- Existe gran confusión en los conceptos de promulgación, publicación y refrendo, pues aparentemente también son lo mismo.

(162) Idem, p. 35 y 36.

Como colofón a estas reflexiones, sólo quisiéramos agregar, que la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las jurisprudencias tres y cuatro, en ningún momento reforman el mandato contenido en el artículo 92 constitucional, simplemente existen en una patente anticonstitucionalidad.

Lo más sano, sabio y práctico es que el legislador federal corrija esta anomalía por demás grave, y en realidad esto sería muy sencillo -particularmente porque el grado de rigidez de nuestra Constitución es sólo ornato-, mediante la modificación del artículo 92 constitucional, en el sentido de que las leyes también se refrendan, tal y como lo preceptuaban todas las Leyes de Secretarías que existieron antes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

CAPITULO CUARTO

EL REFRENDO SECRETARIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO

Estimamos conveniente hacer un breve análisis de las Constituciones que han precedido a la vigente, ya que en todos los documentos que consultamos, nos encontramos la institución del refrendo ministerial, en términos muy semejantes al que consagra el actual artículo 92 de nuestra Carta Magna.

1. Constitución de la Monarquía Española. 1812.

La Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en -- Cádiz el 19 de marzo de 1812, consagraba en su numeral 225:

"Artículo 225. Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por -- el Secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda.

Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito".

Como observamos en este documento la firma del respectivo Secretario constituía requisito para dar validez a las órdenes del monarca e inclusive autoriza su incumplimiento si falta aquella.

2. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.
1814.

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, señala en el artículo 144:

"Artículo 144. Los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes que son propias del alto gobierno, irán firmadas por los tres individuos y el secretario a quien corresponda. Las -- órdenes concernientes al gobierno económico, y que sean 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 prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecido por los subalternos".

Esta Constitución instituyó un triunvirato denominado el Supremo -- Gobierno, mismo que efectuaba las funciones de presidente. Así, las actuaciones de este órgano debían estar firmadas por sus integrantes y por el secretario a quien correspondían. Encontramos una vez más que la firma del secretario es un requisito de validez de los actos del órgano ejecutivo, con el efecto consiguiente si faltaba: su desobediencia.

3. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano. 1822.

El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito -- en la ciudad de México el 22 de diciembre de 1822 estatúa en su artículo 29:

"Artículo 29.- El poder ejecutivo reside exclusivamente en el Emperador, como jefe supremo del estado. Su persona es sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno, que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto".

Encontramos en este documento que se responsabiliza expresamente al ministro que avala con su firma los actos del ejecutivo; asimismo, que su firma es requisito para la validez de los actos del Emperador.

4. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. 1824.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana aprobada y suscrita en la ciudad de México el 31 de enero de 1824, contenía en su artículo 17:

"Artículo 17. Todos los decretos y órdenes del supremo poder ejecutivo deberán ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

Se observa que este texto exigía como requisito de validez para los actos del Poder ejecutivo la firma del secretario del ramo a que correspondía el asunto y su texto mucho se aproxima al del original artículo 92 constitucional.

5. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos firmada el 4 de octubre de 1824, señalaba en su artículo 118:

"Artículo 118. 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 este requisito no serán obedeci-- dos".

Prácticamente idéntico al texto anterior, señala que la firma del -- secretario es requisito para la validez de los actos del Presidente, pero con la extraña condición: según su reglamento, es decir conforme lo prescribiera éste.

6. Leyes Constitucionales de la República Mexicana (Cuarta Ley). - 1836.

La Cuarta de las Célebres Siete Leyes Constitucionales de la Repú-- blica Mexicana, suscritas en la ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, señalaba en su numeral 31:

"Artículo 31. A cada uno de los Ministerios corresponde:

I. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos pre-- viamente con el Presidente de la República.

II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órde-- nes del Presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios -- de su Ministerio.

III. Presentar a ambas Cámaras una memoria especificativa del estado en que se hallen los diversos ramos de la administración pública respectivos a su Ministerio.

Esta memoria la presentará el Secretario de Hacienda en julio de cada año, y los otros tres en enero".

Observamos sumamente interesante este artículo, ya que constituye un avance en el funcionamiento de los Ministerios y el antecedente de los actuales artículos 92 y 93.

Al igual que en los anteriores documentos, en esta Constitución, la firma de los ministros constituye requisito indispensable para la realización de los actos del Presidente.

7. Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836.

El Proyecto de Reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, suscritas en la ciudad de México el 30 de junio de 1840, por una comisión integrada por los diputados José María Jiménez, Pedro Barajas, Demetrio del Castillo, Eustaquio Fernández y José Fernando Ramírez, contenía en su artículo 103:

"Artículo 103. A cada uno de los Ministros corresponde:

1o. El despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República.

2o. Autorizar con su firma las leyes y decretos del Congreso; los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente en que él esté conforme, y ver sen sobre asuntos propios de su Ministerio.

3o. Presentar anualmente á las Cámaras una memoria especificativa, del estado en que se encuentran los diversos ramos de la administración pública; respectivos á su ministerio. El Secretario de Hacienda la presentará dentro de los ocho primeros días del mes de julio, y los demás dentro de igual término de enero de cada año.

Además será del cargo del Ministerio de Hacienda presentar, dentro de los tres primeros meses de cada año, la cuenta general de gastos del año penúltimo y juntamente con la memoria el presupuesto general de gastos del año siguiente, y de la iniciativa de las contribuciones con que ha de cubrirse".

Hacemos las indicaciones del documento anterior, la firma del ministro es requisito necesario para la validez de los actos del Presidente. Es curioso percataste que esa firma era necesaria no sólo para los actos del Presidente sino también para las leyes y decretos del Congreso, es un refrendo de gran alcance jurídico y político.

8. Bases Orgánicas de la República Mexicana. 1843.

Las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la Honorable Junta Legislativa establecida conforme a los decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, sancionadas por el Supremo Gobierno Provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio de 1843 y publicadas por bando nacional el día 14 del mismo mes y año, establecían en su artículo 96:

"Artículo 96. Todos los negocios de gobierno se girarán precisamente por el ministerio á cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan á otro.

Las órdenes que se expidieren contra esa disposición, y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas".

Este documento consigna una vez más la obligatoriedad que tiene la firma del ministro para la validez de los actos del Presidente.

9. Constitución Política de la República Mexicana. 1857.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos jurada el 5 de febrero de 1857 por el Congreso General Constituyente, contemplaba en su artículo 88:

"Artículo 88. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo á que el asunto corresponde. Sin este requisito no serán obedecidos".

Este numeral, que pasó a ser la primera parte del artículo 92 de la Constitución de 1917, consigna la obligación que tienen los secretarios de refrendar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente que correspondan a su ramo; asimismo, que éste es requisito indispensable para su realización.

Como pudimos observar, todos los textos consultados contenían la -- institución del "refrendo secretarial o ministerial". Apreciamos que la mayoría de ellas establece la firma del secretario como un requisito de validez -- para los actos del Presidente, y otras que responsabilizan expresamente al -- ministro o secretario que avala con su firma los actos del Poder ejecutivo. Pero vale la pena puntualizar que en todos los textos fundamentales, no se ha ce expresa o tácita excepción alguna a la aplicación del refrendo y que inclu sive se denota la obligación de intervenir si el acto del Presidente versaba o se refería a su ramo o ministerio.

Esto último confirma nuestra opinión, en el sentido de que la refo rma que excluyó a los secretarios de firmar o refrendar los decretos promulgatorios de leyes del Congreso de la Unión, del Presidente de la República, es contraria al texto explícito del artículo 92 de la Constitución -original y -reformado- y a toda la fuerza consuetudinaria de nuestros históricos textos -fundamentales, que no registraron excepción alguna como imaginó astutamente -aquella.

CAPITULO QUINTO

EL REFERENDO SECRETARIAL A TRAVES DE LAS LEYES DE SECRETARIAS

Estimamos conveniente hacer una breve reseña del transcurso y desarrollo que ha tenido la institución del referendo secretarial en los diversos textos legales que han regido en nuestra nación. Nos referimos a las diversas Leyes de Secretarías y Departamentos, leyes reglamentarias del actual artículo 90 constitucional.

1. Ley de Secretarías de Estado de abril de 1917.

Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo de la Unión expidió el 14 de abril de 1917, la primera Ley de Secretarías al amparo de la Constitución de 1917.

Este ordenamiento tuvo por objeto organizar a todos los órganos y departamentos dependientes del Poder Ejecutivo antes de que asumiera el poder el primer presidente constitucional bajo el régimen de la vigente Constitución. Es decir se expidió en vía de mientras se expidiera la Ley Orgánica -- del artículo 90 constitucional.

En razón de lo anterior este texto es sumamente breve, ya que sólo consta de 17 artículos, que distribuyen la competencia de los diversos asuntos entre las entonces seis secretarías y tres departamentos. Por lo mismo, no existe en su articulado texto expreso sobre el referendo secretarial. Empero, su artículo 11 señala:

"Artículo 110. Cada una de las Secretarías y departamentos hará las obras correspondientes a los ramos que les quedan respectivamente asignados, sujetándose a lo que dispone el artículo 134 de la Constitución Federal".

Como ya señalamos esta Ley se limita a esbozar la competencia de -- las secretarías y departamentos antes de que asumiera el poder el Presidente y de que se expidiera la Ley Orgánica del artículo 90 constitucional, por lo que no contiene texto alguno sobre el refrendo secretarial.

Así, "La Constitución de 1917 trajo grandes novedades, entre otras: la primera Ley de Secretarías de Estado, los departamentos administrativos -- ... La primera Ley de Secretarías, la de abril, fue transitoria y sólo trató de adecuar la administración pública a los complejos tiempos revolucionarios, cuando se gestó la Constitución de 1917. Por consiguiente, conserva mucho -- del pasado, y al mismo tiempo, incorpora cambios que imperativamente exigían las circunstancias" (163).

2. Ley de Secretarías de Estado de diciembre de 1917.

Ya como Presidente constitucional, Venustiano Carranza expide el 31 de diciembre la nueva Ley de Secretarías de Estado. Este documento que -- también es muy breve, pues consta de 20 artículos, aumenta a siete el número de secretarías y a cinco el de departamentos. Sin embargo, carece al igual que el anterior de texto relativo al refrendo secretarial, pues se limita a reparar -- tór los asuntos del orden administrativo de la Federación entre sus órganos. Encontramos así un tratamiento idéntico al de la Ley anterior; inclusive el -- artículo 14 indica:

(163) Guerrero, Omar, "Las Secretarías de Estado y la Administración Interna en México", estudio publicado en la Revista de Administración Pública, julio-diciembre de 1987, Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, 1987, p. 47.

"Artículo 14.- En casos dudosos o extraordinarios, el C. Presidente de la República resolverá por medio de la Secretaría de Gobernación, a cuál - Secretaría o Departamento corresponde conocer".

3. Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y de más Dependencias del Poder Ejecutivo Federal. 1934.

Esta Ley se expidió el 6 de abril de 1934 bajo el régimen del Presidente Abelardo L. Rodríguez. Por virtud de este texto, se ampliaron las dependencias del Ejecutivo: ocho Secretarías, cuatro Departamentos (incluyendo al del D.D.F.), la Procuraduría General de la República, la Procuraduría de Justicia del Distrito y Territorios Federales, y los gobiernos de los Territorios Federales. El texto de la ley distribuye la competencia entre estas dependencias o nos remite a sus respectivas leyes orgánicas.

Esta ley, ya nos presenta referencia expresa al refrendo secretarial en su numeral 23:

"Artículo 23. Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expide el Presidente de la República, o las leyes que promulgue, relacionadas con ramos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos y cada uno de los Secretarios encargados de las dependencias a que el asunto corresponda".

Observamos que se exige el refrendo secretarial para los diversos actos que realice el Presidente. Empero, no señala sanción a su incumplimiento, es decir, no indica si serán o no válidos los actos que carezcan de este requisito. Asimismo, es sumamente importante el resaltar que a partir de esta ley y las subsiguientes, hasta antes de la Ley Orgánica de 1976, se puede apreciar en todos los textos relativos al refrendo, que entre la materia sujeta a refrendo se tiene a las leyes que promulgue el Presidente de la República, o en su defecto a las leyes que expida.

Esta situación, tal y como ya se precisó en el capítulo tercero, --
dió lugar a que malamente se pensara que el Presidente "promulga leyes". Textos
tos todos estos que comprueban y refuerzan nuestro acerto.

Omar Guerrero comenta que "Los cambios producidos por el movimiento
revolucionario dieron como resultado la formación de un nuevo tipo de socie--
dad: industrial y urbana, que los propios gobiernos revolucionarios estuvie--
ron empeñados en fortalecer. El crecimiento, diversificación y ampliación de
las esferas de vida de la sociedad civil, en buena parte por efecto de la ac--
tividad del Estado, de modo que el propio Estado intensificó magnánimamente --
su actividad y con ello su organismo. Todo lo anterior produjo la creación,
entre 1917 y 1940, de múltiples instituciones sociales, políticas, económicas,
culturales y administrativas del México contemporáneo" (164).

4. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 1935.

Siendo Presidente Lázaro Cárdenas, expidió esta Ley el 31 de diciem
bre de 1935. En este documento se señalan ocho Secretarías y siete Departa--
mentos, dependencias entre las que se distribuyen los negocios del orden adm
nistrativo de la Federación.

En relación al referendo secretarial, encontramos el artículo 24:

"Artículo 24. Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidas por
la Presidencia de la República deberán, para su validez y observancia consti--
tucionales ir firmados por el Secretario o Jefe de Departamento que correspon--
da; 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 Dependen
cias a que el asunto corresponda".

Este numeral sí hace referencia expresa a la sanción que tiene la inobservancia del refrendo secretarial: son inválidos y no tienen fuerza obligatoria; es decir, a contrario sensu, que el refrendo del secretario del ramo o ramos es requisito indispensable para que los diversos actos del Presidente sean válidos y obligatorios. Notamos en esta ley un gran avance en este punto en relación a las anteriores, y que se incluye a los Jefes de Departamento Administrativo.

"La ley de 1935 conserva básicamente la organización de la administración interna y de sus instituciones centralizadas... La esfera de acción del Estado crece extraordinariamente y con ella se ensancha, como nunca antes, la administración interna, creándose nuevos departamentos..." (165).

5. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 1939.

El Presidente Lázaro Cárdenas expide esta Ley de 30 de diciembre de 1939. Por este documento, nuevamente se aumenta el número de Secretarías, -- que esta vez asciende a nueve; asimismo, el número de Departamentos baja a seis. De igual forma que las anteriores, se distribuye entre estas dependencias el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación.

Por lo que concierne al refrendo secretarial encontramos el artículo 24:

"Artículo 24. Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidas por la Presidencia de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, 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".

Este artículo es idéntico en tratamiento y numeral al de la ley anterior, salvo algunos cambios de estilo en la redacción.

"Un año antes de dejar el poder, en 1939, Lázaro Cárdenas expidió - la quinta Ley de Secretarías de Estado, muy similar a la de 1935, pero organizativamente comprimida en el renglón de los departamentos administrativos, entre los cuales habían desaparecido dos relativos a la administración interna ... La contracción organizativa de la administración centralizada obedeció a imperativos de ahorro federal" (166).

6. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 1946.

El Presidente Miguel Alemán Valdés expidió esta Ley de 13 de diciembre de 1946. Se contienen en esta Ley trece Secretarías, es decir su número sigue en aumento, mientras que los Departamentos disminuyen a dos.

Lo relativo al referendo secretarial se contiene en el numeral 25:

"Artículo 25. Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, deberán, para su validez, y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario o Jefe de Departamento que corres-ponda; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secreta-rías o Departamentos, deberán ser referendados por todos los titulares de las dependencias a que el asunto corresponda".

(166) Idem, p. 60.

Esta Ley contiene un artículo que es idéntico al del ordenamiento anterior. Así, observamos que se requiere que el Secretario o el Jefe de Departamento a que corresponda el asunto, avale con su firma los actos del Ejecutivo Federal para que estos puedan ser válidos y obligatorios.

7. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. 1958.

Bajo el gobierno del Presidente Adolfo López Mateos se expidió esta Ley de 24 de diciembre de 1958. En este texto, observamos que aumentan a 15 las Secretarías de Estado y a 3 los Departamentos.

En relación al refrendo secretarial, el artículo 27 señala:

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

Observamos un gran cambio en este documento, ya que primero, se --- aumentan a los reglamentos dentro de los actos del Presidente que requieren ser refrendados; segundo, ~~desaparece~~ el refrendo de los Jefes de los Departamentos, ya que dejan de ser considerados y, tercero, se concluye que sólo los secretarios de Estado refrendan los actos del Presidente. Asimismo, se sigue el lineamiento de obligatoriedad del aval secretarial para que los actos del Presidente se consideren válidos y obligatorios.

Finalmente, a continuación el texto comparativo al referendo secretarial de las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, que como se podrá apreciar es en esencia el mismo. Y, en el que sobresalen dos hechos: 1o. que se incluía como materia de referendo a las leyes; y, 2o. que a partir de la cuarta Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, esto es, de la de --- 1935, se incluía a los jefes de Departamento como sujetos referendatarios de los actos y leyes que expidiera el Presidente de la República. Situación por demás peculiar, ya que el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no incluyó en su texto a los citados jefes de Departamento, sino hasta el año de 1981, tal y como ya lo comentamos en el capítulo tercero.

LEYES DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO

AÑO	TEXTO
Abril 1917	
Diciembre 1917	
1934	<p>"Artículo 23. Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expide el Presidente de la República, o las leyes que promulgue, relacionadas con ramos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos y cada uno de los Secretarios encargados de las dependencias a que el asunto corresponda".</p>
1935	<p>"Artículo 24. Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidas por la Presidencia de la República deberán para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario o Jefe de Departamento a 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".</p>
1939	<p>"Artículo 24. Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidas por la Presidencia de la República, deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario o Jefe de Departamento que corresponda; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de las dependencias a que el asunto corresponda".</p>
1946	<p>"Artículo 25. Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, deberán, para su validez, y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario o Jefe de Departamento que corresponda, deberán ser refrendados por todos los titulares de las dependencias a que el asunto corresponda".</p>
1958	<p>"Artículo 27. Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos - por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo; y cuando se refieren a ramos de la competencia de dos o más Secretarías deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas".</p>

CAPITULO SEXTO

EL REFRENDO SECRETARIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE OTROS PAISES

La institución del referendo secretarial ha sido y continúa siendo --- observada en diversas naciones del orbe; estimos por ello conveniente a título ejemplificativo exponer algunas de las Leyes Fundamentales europeas y americanas que lo acogen. Prácticamente todas ellas coinciden con la institución mexicana, ya que en esencia exigen la firma del (o los) secretario o ministro para que los actos del Poder Ejecutivo sean válidos y de fuerza legal obligatoria; asimismo, hacen responsable al signatario, ya sea que exculpen al Ejecutivo o se obliguen solidariamente. A continuación los textos:

1. América.

A) Constitución de la Nación Argentina (1957).

En la Segunda Sección de la Segunda Parte de esta Ley Fundamental - nos encontramos en el Capítulo IV denominado "De los Ministros del Poder Ejecutivo", el artículo 87:

"Artículo 87. Ocho Ministros Secretarios tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del Presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia. -- Una ley especial deslindará los ramos del respectivo despacho de los Ministros".

B) Constitución Política del Estado de Bolivia (1967).

En el Título II, "Poder Ejecutivo" se encuentra el Capítulo II cuyo título es "Ministros de Estado", donde localizamos el artículo 102:

"Artículo 102. Todos los decretos y disposiciones del Presidente de la República deben ser firmados por el Ministro correspondiente. No serán válidos ni obedecidos sin este requisito".

C) Constitución de la República Federativa de Brasil (1988).

El Título IV denominado "La Organización de los Poderes" contiene - el Capítulo II, llamado "Del Poder Ejecutivo", en el que encontramos el artículo 87:

"Artículo 87. Los Ministros de Estado serán escogidos de entre brasileños mayores de veintinueve años y en ejercicio de los derechos políticos.

Compete al Ministro de Estado, además de otras atribuciones establecidas en esta Constitución y en la ley:

I. Ejercer la orientación, coordinación y supervisión de los órganos y entidades de la administración federal en el área de su competencia y - refrendar los actos y decretos asignados por el Presidente de la República;

II. Expedir instrucciones para la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos;

III. Presentar al Presidente de la República informe anual de su -- gestión en el Ministerio;

IV. Practicar los actos pertinentes a las atribuciones que le fue-- ren otorgadas o delegadas por el Presidente de la República".

D) Constitución Política de la República de Costa Rica (1949).

En el título X denominado "El Poder Ejecutivo", se encuentra el Capítulo III llamado "Los Ministros de Gobierno", donde ubicamos el artículo -- 146:

"Artículo 146. Los decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes del Poder Ejecutivo, requieren para su validez las firmas del Presidente de la República y del Ministro del ramo, y además, en los casos que esta Constitución establece, la aprobación del Consejo de Gobierno.

Para el nombramiento y remoción de los Ministros bastará la firma del Presidente de la República".

E) Constitución Política de la República de Chile.

En el Capítulo IV titulado "Gobierno" se ubica el artículo 35:

"Artículo 35. Los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el Ministro respectivo y no serán obedecidos sin este esencial requisito.

Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley".

F) Constitución Política de la República de El Salvador (1983).

En el Título VI denominado "Organos del Gobierno, Atribuciones y -- Competencias", se encuentra el Capítulo II llamado "Organo Ejecutivo" y aparece el artículo 163:

"Artículo 163. Los decretos, acuerdos, órdenes y providencias ----- del Presidente de la República deberán ser autorizados y comunicados por los Ministros en sus respectivos Ramos, o por los viceministros, en su caso. Sin estos requisitos no tendrán fuerza legal ni deberán ser obedecidos".

G) Constitución Política de la República de Guatemala (1986).

El Título IV "Poder Público" contiene el Capítulo III "El Organismo Ejecutivo", en cuya Sección Tercera "Ministros de Estado" se encuentra el artículo 194:

"Artículo 194. Funciones del ministro. Cada ministerio estará a -- cargo de un ministro de Estado, quien tendrá las siguientes funciones:

a) Ejercer jurisdicción sobre las dependencias de su ministerio;

b) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, --- cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley;

c) Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el - Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez".

H) Constitución de la República de Haití (1987).

En el Título V "De la Soberanía Nacional" ubicamos el Capítulo III "Del Poder Ejecutivo", en cuya Sección E, dispone:

"Artículo 169. Los Ministros son responsables de los actos del Primer Ministro que ellos refrenden. Son solidariamente responsables de la ejecución de las leyes".

"Artículo 169-1. En ningún caso, de orden escrita o verbal del Presidente de la República o del Primer Ministro puede sustraerse la responsabilidad de los Ministros vinculada a sus funciones".

I) Constitución Política de la República de Honduras (1982).

En el Título V "De los Poderes del Estado" se ubica el Capítulo VII "De las Secretarías de Estado" en el que encontramos el artículo 248:

"Artículo 248. Los decretos, reglamentos, acuerdos, órdenes y providencias del presidente de la República, deberán ser autorizados por los secretarios de Estado en sus respectivos ramos o por los subsecretarios en su caso. Sin estos requisitos no tendrá fuerza legal.

Los secretarios de Estado y los subsecretarios, serán solidariamente responsables con el Presidente de la República por los actos que autoricen.

De las resoluciones tomadas en Consejo de Ministros, serán responsables los ministros presentes, a menos que hubieran razonado su voto en contra".

J) Constitución de la República de Paraguay (1967).

En el Capítulo VIII "Del Poder Ejecutivo" encontramos el punto 3 de nominado "De los Ministerios del Poder Ejecutivo", en donde se localiza el artículo 184:

"Artículo 184. El despacho de los negocios de la República estará a cargo de Ministros del Poder Ejecutivo, quienes refrendarán los actos del Presidente. La ley determinará el número y las funciones de los Ministros, quienes en ningún caso podrán ser menos de cinco".

K) Constitución Política del Perú (1979).

En el Título IV denominado "De la estructura del Estado" encontramos el Capítulo VI llamado "Del Consejo de Ministros" que contiene el artículo 213:

"Artículo 213. Son nulos los actos del Presidente de la República que no tienen refrendación ministerial".

L) Constitución de la República Oriental del Uruguay (1967).

En esta Carta Magna encontramos dos artículos que se complementan y que a continuación transcribimos. El primero lo ubicamos en la Sección IX -- "Del Poder Ejecutivo" en cuyo Capítulo III se localiza el artículo 168:

"Artículo 168. Al Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, corresponde:

1o. a 24 ...

25. El Presidente de la República firmará las resoluciones y comunicaciones del Poder Ejecutivo con el Ministro o Ministros a que el asunto corresponda, requisito sin el cual nadie estará obligado a obedecerlas.

No obstante el Poder Ejecutivo podrá disponer que determinadas resoluciones se establezcan por acta otorgada con el mismo requisito precedentemente fijado.

...".

Asimismo, en la sección X "De los Ministros de Estado", aparece en su Capítulo I, el artículo 181:

"Artículo 181.. Son atribuciones de los Ministros, en sus respectivas Carteras y de acuerdo con las leyes y las disposiciones del Poder Ejecutivo:

1o. a 6o...

7o. Firmar y comunicar las resoluciones del Poder Ejecutivo.

...".

M) Constitución de la República de Venezuela (1961).

En el capítulo II del título VI, denominado "De las atribuciones -- del Presidente de la República", se localiza el artículo 190:

"Artículo 190. Son atribuciones y deberes del Presidente de la República:

1°- Hacer cumplir esta Constitución y las leyes;

2°- Nombrar y remover los Ministros;

...

El Presidente de la República ejercerá en Consejo de Ministros las atribuciones señaladas en los Ordinales 2° y 3° de este artículo, deberán ser refrendados para su validez por el Ministro o Ministros respectivos".

2. Europa.

A) Ley Fundamental para la República Federal Alemana (1949).

Encontramos dentro del capítulo V denominado "Del Presidente de la República Federal", el artículo 58:

"Artículo 58. Las órdenes y resoluciones del Presidente de la República necesitarán para su validez el refrendo (Gegenzeichnung) del Canciller federal o del Ministro federal competente, si bien no será aplicable esta norma al nombramiento y a la revocación del Canciller federal, a la disolución de la Dieta Federal en el supuesto del artículo 63 y al requerimiento previsto en el artículo 69, párrafo 3".

B) Constitución Federal Austríaca (1929).

En la parte tercera de la Constitución, titulada "Del Poder Ejecutivo de la Federación", figura el artículo 67:

"Artículo 67.

1. Todos los actos del Presidente federal se realizarán, mientras no se disponga constitucionalmente otra cosa, a propuesta del Gobierno federal o del Ministro federal autorizado por éste. La ley regulará la medida en que el Gobierno federal o el Ministro federal competente estará a su vez vinculado por propuestas (Vorschläge) de otros órganos.

2. Todos los actos del Presidente federal requerirán para su validez, en la medida en que no se disponga constitucionalmente otra cosa, el refrendo (Gegenzeichnung) del Canciller federal o del Ministro federal competente".

C) Constitución de Bélgica (1831).

Dentro del capítulo II, titulado "Del Rey y sus Ministros" se encuentra el artículo 64:

"Artículo 64. Ningún acto del Rey podrá surtir efecto si no va refrendado por un Ministro, quien por este solo hecho se hará responsable".

D) Constitución del Reino de Dinamarca (1953).

Ubicado dentro del capítulo III figura el artículo 14:

"Artículo 14. El Rey nombra y separa al Primer Ministro y a los demás Ministros, y fijará el número de los mismos, así como la distribución de sus tareas. La firma del Rey al pie de las decisiones en materia de legislación y de gobierno confiere a éstas fuerza ejecutiva, siempre que vaya acompañada del refrendo de uno o varios Ministros. Cada Ministro será responsable de la decisión que haya refrendado".

E) Constitución Española (1978).

Aparece dentro del título II denominado "De la Corona" el artículo 64:

"Artículo 64.

1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso.

2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden".

F) Ley Constitucional de Finlandia (1919).

El capítulo IV titulado "Gobierno y Administración" contiene el artículo 34:

"Artículo 34. Las decisiones del Presidente se adoptarán en el seno del Consejo de Estado, previo informe del Ministro a cuya competencia pertenezca la cuestión de que se trate.

Todas las decisiones presidenciales requerirán para su validez la firma del Presidente y el refrendo del Ministro que haya informado sobre la materia. No se aplicará, sin embargo, esta regla a las materias a que se refieren los artículos 32 y 47.

Si la decisión del Presidente afecta a todo el Consejo de Estado, será refrendada por el correspondiente ponente en el Consejo.

Se dictarán normas especiales sobre el informe de materias al mando militar o a designaciones de mandos militares, así como sobre el refrendo de las decisiones presidenciales sobre esta clase de asuntos.

El refrendante de toda decisión adoptada por el Presidente será responsable de la exactitud del documento en que aquélla se formule".

G) Constitución de la República Francesa (1958).

En el título II denominado "Del Presidente de la República" se ubica el artículo 19:

"Artículo 19. Los actos del Presidente de la República distintos de los previstos en los artículos 8o (párrafo 1), 11, 12, 16, 18, 54, 56 y 61 serán refrendados por el Primer Ministro y, en su caso, por los Ministros responsables".

H) Constitución de Grecia (1975).

La sección B titulada "El Presidente de la República" ubicada dentro de la Tercera Parte de la Constitución denominada "Organización y Funciones del Estado", contiene el artículo 35:

"Artículo 35.

1. Ningún acto del Presidente de la República será válido ni ejecutable sin el refrendo del Ministro competente, el cual por el mero hecho de su firma asumirá la responsabilidad de dicho acto, y sin que éste se publique en el Boletín Oficial.

Si el Gobierno hubiese sido derrocado y el Primer Ministro no refrendase el decreto relativo a esta revocación será refrendado por el nuevo Primer Ministro.

2. Se dispensan, por excepción, del refrendo ministerial los actos siguientes:

...".

I) Constitución de la República de Islandia (1944).

Figura dentro del capítulo II, el artículo 19:

"Artículo 19. Toda medida legislativa o acto del gobierno surtirá efecto en cuanto sea firmada por el Presidente y refrendada por uno de los Ministros".

J) Constitución de la República Italiana (1947).

La Segunda Parte llamada "Gobernación de la República" comprende el título II denominado "Del Presidente de la República", que contiene el artículo 89:

"Artículo 89. Ningún acto del Presidente de la República será válido si no es refrendado (controfirmato) por los Ministros proponentes, que asumirán la responsabilidad del mismo.

Los actos que tengan fuerza legislativa y los demás que se especifiquen por ley serán refrendados asimismo por el Presidente del Consejo de Ministros".

K) Constitución del Principado de Liechtenstein (1921).

En el capítulo VII titulado "De las Autoridades" ubicamos el artículo 85:

"Artículo 85. El Jefe de Gobierno asumirá la presidencia del Gobierno, despachará los asuntos que le sean transmitidos directamente por el Príncipe y estampará su refrendo en las leyes y en los decretos y ordenanzas dictados por el Príncipe o un Consejo de Regencia, y gozará en las ceremonias públicas de las precedencias atribuidas por el protocolo al representante del Príncipe".

L) Constitución del Principado de Mónaco (1962).

El Título V denominado "Del Gobierno" contiene el artículo 45:

"Artículo 45. Las Reales Ordenes (Les Ordonnances Souveraines) serán acordadas en el seno del Consejo de Gobierno. Serán elevadas al Príncipe con la firma del Ministro de Estado y harán referencia a las deliberaciones a que responda. Serán firmadas por el Príncipe y por este hecho cobrarán fuerza ejecutoria".

M) Constitución de Noruega (1814).

Dentro del llamado inciso "B) Del Poder Ejecutivo; del Rey y de la Familia Real", ubicamos el artículo 31:

"Artículo 31. Todas las resoluciones adoptadas por el Rey deberán ir refrendadas para tener validez. Las decisiones referentes a mandos militares serán refrendadas por la persona que haya planteado el asunto; las demás serán refrendadas por el Primer Ministro o, si éste no hubiese asistido, por el miembro del Consejo de Estado que le siga en categoría entre los presentes".

N) Constitución de la República Portuguesa (1976).

El Capítulo Segundo titulado "Competencia", se ubica dentro del Título II llamado "Del Presidente de la República", contiene el artículo 141:

"Artículo 141.

Del refrendo ministerial.

1. Requerirán el refrendo del Gobierno los actos del Presidente realizados al amparo de los apartados g), i) y l) del artículo 136; de los b), - c) y e) del número 1 del artículo 137 y de los a), b) y c) del artículo 138.

2. Sólo requerirá refrendo la promulgación de los actos del Consejo de la Revolución previstos en el apartado b) del número 1 del artículo 137, - cuando impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos (aumento de despesa ou diminuição de receita).

3. La falta de refrendo determinará la inexistencia jurídica del -- acto".

O) Nuevo Instrumento de Gobierno de Suecia (1974).

El Capítulo 7 titulado "Funcionamiento del Gobierno" contiene el artículo 7o.:

"Artículo 7o. Las leyes y otras disposiciones propuestas al Parlamento y demás actuaciones derivadas de acuerdos del Gobierno deberán, para su validez, ir firmadas por el Primer Ministro o por otro miembro del Consejo en nombre del Gobierno, el cual podrá, sin embargo, ordenar por decreto (genom - förordning) que un funcionario tenga facultad para firmar determinadas actuaciones en casos especiales".

P) Constitución de la República Turca (1961).

En la Tercera Parte de esta Constitución titulada "Organización Fundamental de la República", ubicamos el Capítulo II denominado "De la Función Ejecutiva", y encontramos el artículo 98 relativo a la inmunidad presidencial:

"Artículo 98. El Presidente de la República no responderá de los --
actos relacionados con sus funciones.

Todos los decretos del Presidente de la República serán refrendados por el Primer Ministro y los Ministros competentes, quienes serán responsa---
bles de dichos decretos".

Corolario ocurrente después de los textos transcritos es que tam---
bién persiste una costumbre constitucional internacional acerca de la validez y necesidad del refrendo secretarial.

CAPITULO SIETE

CONCLUSIONES

1. En un régimen de Estado de Derecho, todas las autoridades, legislativas, judiciales y administrativas están autolimitadas por la ley, es decir, que sólo pueden actuar con la autorización que la ley les da, que significa también que sólo con atribuciones expresas en ley la autoridad puede válidamente realizar actos.

2. El Presidente de la República, depositario del poder ejecutivo federal, ejerce su función administrativa en el marco de ese régimen, pero éste le autoriza a participar en otras funciones, legislativas y jurisdiccionales. De aquí la importancia del enfoque formal y material de las funciones del Estado.

3. Para las funciones administrativas el Presidente de la República cuenta con la base constitucional del artículo 90 que prevé la existencia de sus órganos de colaboración más inmediatos que son las Secretarías de Estado; la del artículo 49 que recoge las bases para la realización de las actividades legislativas formales que excepcionalmente prevé y, que remite a los artículos 29 y 131 de la Ley Fundamental; y, finalmente el 73 fracción XXIX, inciso H), que plasma las bases de los tribunales administrativos en México, los que formalmente en su aspecto presupuestal son parte del ámbito del Ejecutivo Federal.

4. Sin ser formalmente legislativos, los reglamentos que expide el Presidente de la República son intrínsecamente leyes, puesto que reúnen las características esenciales a toda ley, como son generalidad, abstracción y --coercitividad. Es la fracción primera del artículo 89 constitucional el apo-

yo para que el titular del Ejecutivo Federal los dicte, a pesar de que su literalidad no lo señale expresamente, pues la doctrina mexicana y la interpretación jurisprudencial de la fracción así lo consienten.

5. En la legislación mexicana los reglamentos juegan un papel muy importante pues gracias a ellos es factible la ejecución de las leyes, reclusen su ámbito material de aplicación al contenido de la ley y desbordar de ésta implica la anticonstitucionalidad de los mismos.

6. Para la vida de la administración pública, no sólo las leyes sino también los reglamentos constituyen la base cotidiana de su actuación y -- por lo mismo el examen de su formación es relevante para la seguridad de los ciudadanos frente a la administración pública. El reglamento tiene una forma ción simple, distinta a la compleja a que se sujeta la ley conforme lo previenen los artículos 71 y 72 de la Constitución. Sin embargo, el reglamento requiere para su validez constitucional de la acción conjunta del Presidente de la República y los secretarios de Estado, como lo impone el tradicional mandato del artículo 92 constitucional.

7. Independientemente de la indudable trascendencia que tiene en la práctica administrativa la intervención de los secretarios de Estado, ejecutores de los distintos ámbitos de la administración pública, divididos en nuestro país, en 18, pertenecientes a su vez a 18 secretarías de Estado, es relevante su papel cuando se trata de los reglamentos.

8. El reglamento hace posible la aplicación práctica de las leyes -- del Congreso de la Unión, si bien es cierto que no toda la ley exige necesariamente la presencia del reglamento sin él muchas leyes no podrían tener realidad concreta. A la naturaleza de la ley corresponde una serie de mandatos genéricos cuya concreción se debe al reglamento.

9. Frente al reglamento existen otras disposiciones generales provenientes del Ejecutivo Federal que sin cumplir la valiosa misión del reglamento apuntada, complementan especialmente la intervención del Ejecutivo Federal en el proceso legislativo de las leyes del Congreso de la Unión.

10. El decreto del Presidente de la República, es un acto que puede revestir la doble naturaleza de una norma general como de un acto individual, así lo enseña la vida administrativa de México. Pero cobra singular importancia cuando asume una función específica, en los actos promulgatorios de las leyes del Congreso de la Unión.

11. Promulgar una ley es estrictamente la aprobación del Presidente de la República al contenido material y formal de una iniciativa de ley discutida y aprobada por las cámaras legislativas, de diputados y senadores. Sin esta acción no podría hablarse constitucionalmente de la existencia de la ley, por lo que la promulgación del Ejecutivo Federal es por naturaleza un acto de colegislación. Esto último deriva de los artículos 72 y 89 de la Constitución.

12. Por mandato de la Ley Fundamental, en México como en otros países, el acto de promulgación demanda para su validez la participación política y jurídica de los secretarios de Estado. Nuestro artículo 92 constitucional, sin duda de especie alguna precisa que todo decreto del Presidente requiera de la firma, responsable y jurídica, para su completa validez. Es que el decreto es el acto a través del cual viste el Presidente de la República su acto de promulgación.

13. Debido al artículo 92 constitucional, es que desde 1917 hasta la reforma de 1985, toda ley del Congreso al ser promulgada por el Presidente, exige que el decreto en que se concretiza ésta debe estar firmado por el o -- los secretarios de Estado, que por razones de competencia tienen ingerencia -- en el campo de cada ley. Así se hizo durante el lapso señalado sin que nadie lo pusiera en duda.

14. Todos los decretos del Presidente deben en consecuencia para su validez jurídica, estar firmados por los secretarios de Estado, y el texto -- constitucional así es de categórico. No podía en consecuencia, una ley como es la Orgánica de la Administración Pública Federal, cambiar el sentido de la norma que se recoge en el artículo 92 constitucional. Decir ahora, como lo -- expresa la Ley Orgánica reformada, que de dichos decretos debe exceptuarse al que promulga la ley del Congreso, es fijar una excepción que la Constitución en el referido artículo 92 no previene.

15. Es anticonstitucional evidentemente la reforma a la Ley Orgánica, que prevé que los decretos del Presidente de la República, con los cuales promulga las leyes del Congreso de la Unión, sólo requieren para su validez, la aprobación o refrendo del secretario de gobernación.

16. No es posible entender que la promulgación de una ley del Congreso es sinónima de su publicación, es negar más de medio siglo de vida constitucional mexicana y desvirtuar técnicamente lo que es y ha sido el refrendo secretarial.

17. Un examen comparado de las Leyes Fundamentales que han regido -- en nuestro país nos ha llevado a confirmar que el refrendo de los secretarios de Estado, no sólo contiene una sustancial responsabilidad política sino también jurídica, y que además nunca han previsto excepción, como la que en la -- especie ha producido la reforma de 1985 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

18. Coincidentemente con esa larga tradición constitucional, los -- textos de las varias Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, hasta -- inclusive el texto original del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, era el de no prever excepción alguna al refrendo secretarial constitucional.

19. Una mirada a diversos textos fundamentales de diferentes países occidentales, prohijan una costumbre constitucional muy semejante a la nuestra. Es decir, la necesidad del refrendo de los actos del Presidente, que -- promulga una ley de los respectivos órganos legislativos.

B I B L I O G R A F I A

- 1.- Artesga Nava, Elisur, "El Refrendo", Estudio publicado en la Revista de - Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho, Año 6, Número 6, México, 1982.
- 2.- Bidart Campos, Germán J., "Tratado Elemental de Derecho Constitucional -- Argentino", Tomo II, Editorial Ediar, Argentina, 1988.
- 3.- Bielsa, Rafael, "Derecho Constitucional", Roque Depalma Editor, Tercera - Edición, Argentina, 1959.
- 4.- Burgoa Orihuela, Ignacio, "Derecho Constitucional", Editorial Porrúa, -- Tercera Edición, México, 1979.
- 5.- Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, Decimoséptima Edición, México, 1983.
- 6.- Capitant, Henri, "Vocabulario Jurídico", Ediciones Depalma, Argentina, -- 1973.
- 7.- Carpizo, Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", Siglo Veintiuno Editores, Segunda Edición, México, 1979.
- 8.- Daranas Peláez, Mariano, "Las Constituciones Europeas", Dos Volúmenes, -- Editora Nacional, Madrid, 1979.
- 9.- Derechos del Pueblo Mexicano, Edición de la Cámara de Diputados del Con-- greso de la Unión, Tercera Edición, México 1985.

- 10.- "Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917", Tomo II, - Editado por el I.N.E.H.R.M., México, 1985.
- 11.- "Diario de los Debates del Congreso Constituyente", Tomo II, Número 62, Período Único, Querétaro, 18 de enero de 1917.
- 12.- "Diario de los Debates del Senado de la República", LI Legislatura, Número 32, 18 de diciembre de 1980.
- 13.- "Diccionario Jurídico Mexicano", Cuatro Volúmenes, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1988.
- 14.- Di Ruffa, Biscaretti. "Derecho Constitucional", Editorial Tecnos, Primera Reimpresión, Madrid, 1973.
- 15.- "Documento de Archivo de la Cámara de Senadores", Ramo Público, Libro II, Expediente 142, LIII Legislatura, 1987, Período Extraordinario.
- 16.- "Documento de Archivo de la Cámara de Senadores", Ramo Público, Libro II, Expediente 191, Sección Primera, LI Legislatura, 1980, Período Ordinario.
- 17.- "El Marco Legislativo para el Cambio", -Septiembre a Diciembre de 1985-, Tomo 19, Talleres gráficos de la Nación, México, 1986.
- 18.- "El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo", Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A., México, 1986.
- 19.- Enciclopedia Jurídica Omeba, Bibliográfica Omeba, Argentina, 1968, 1979, 1982, 1984, 1986.
- 20.- Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, Vigésimosexta Edición, México, 1987.

- 21.- García Pelayo, Manuel, "Derecho Constitucional Comparado", Editorial Manuales de la Revista de Occidente, Cuarta Edición, Madrid, 1957.
- 22.- Guerrero, Omar, "Las Secretarías de Estado y la Administración Interna - en México", Estudio Publicado en la Revista de Administración Pública, - Julio-Diciembre de 1987, Número 71 y 72, Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1987.
- 23.- Guy, Richard, "Les Institutions Politiques de la France", Editorial ---- Flammarion, Parfs, 1979.
- 24.- "Las Constituciones Latinoamericanas", Dos Volúmenes, Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1988.
- 25.- "La Interpretación Constitucional de la Suprema Corte de Justicia", Tomo I, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Segunda Edición, México, 1985.
- 26.- Linares Quintana, Segundo V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado", Tomo IX, Editorial Alfa, Argentina.
- 27.- Nava Negrete, Alfonso, "Derecho Procesal Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1959.
- 28.- Nava Negrete, Alfonso, "Los Reglamentos Interiores de las Secretarías de Estado", Estudio Publicado en la Revista de Administración Pública, Enero-Abril de 1990, Número 76, Editada por el Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1990.

- 29.- Nava Negrete, Alfonso, "Modernización de la Justicia Administrativa Federal". Estudio Publicado en la Revista Jurídica Mexicana, Editada por la Procuraduría General de la República y el Gobierno del Estado de Guerrero, México, 1988.
- 30.- Nava Negrete, Alfonso, "Notas sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Primera Epoca, Número 2, México, — 1972.
- 31.- Nava Negrete, Alfonso. "Reformas de Ley y Jurisprudencia de la Suprema Corte. Reformadores de la Constitución. El Refrendo Secretarial", Estudio Publicado en la Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Número 1, Segunda Epoca, México, 1989.
- 32.- Osornio Corres, Francisco Javier, "Estructura Funcional y Orgánica del Ejecutivo Federal en México", Estudio publicado en "El Sistema Presidencial Mexicano", Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1988.
- 33.- Pizzorusso, Alessandro, "Lecciones de Derecho Constitucional", Tomo I, - Editorial Centro de Estudios Constitucionales, Tercera Edición, Madrid, 1984.
- 34.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Segunda Epoca, Número 1, México, 1989.
- 35.- Santos Azuela, Héctor, "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada", Editada por la Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1985.

- 36.- Serra Rojas, Andrés, "Derecho Administrativo", Tomo I, Editorial Porrúa, Novena Edición, México, 1979.
- 37.- Serra Rojas, Andrés, "La Función Constitucional del Presidente de la República", Colegio Nacional de Abogados de México, México, 1962.
- 38.- Tena Ramírez, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Editorial Porrúa, Décimovena Edición, México, 1983.
- 39.- Tena Ramírez, Felipe, "Leyes Fundamentales de México. 1808-1982", Editorial Porrúa, Décimoprimer Edición, México, 1982.
- 40.- Vedel, Georges, "Derecho Administrativo", Editorial Aguilar, España, --- 1980.
- 41.- Wagener, Frido, "L' Administration Publique en République Federale - - - D' Allemagne", Editorial Administrations du Monde, París, 1983.