



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

1030
245

SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

"EL REFRENDO DEL DECRETO PROMULGATORIO DE LEYES Y LA REFORMA AL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
ANGEL ZARAZUA MARTINEZ

DIRECTOR DE TESIS:
LIC. IGNACIO RAMOS ESPINOSA



MEXICO, D. F.,

1993

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

RECEBIDA EN LA FACULTAD DE DERECHO
EL 10 DE MARZO DE 1993
A LAS 10:00 HORAS
SECRETARIA DE LA FACULTAD DE DERECHO



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

PRESENTACION	1
CAPITULO I. EL SISTEMA PARLAMENTARIO	2
1. INTRODUCCION AL TEMA	2
2. BREVE REFERENCIA A LA INTEGRACION DEL SISTEMA PARLAMENTARIO INGLES	3
2.1. LA CORONA	5
2.2. EL GOBIERNO	6
2.3. LA ASAMBLEA	8
3. ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE ESTOS ORGANOS	10
3.1. FACULTADES DEL MONARCA	10
3.2. LA IRRESPONSABILIDAD DEL MONARCA	12
3.3. EL GOBIERNO. SUS FACULTADES	13
3.4. ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA	15
3.5. CONTROL RECIPROCO DEL GABINETE Y ASAMBLEA	17

4. LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO	
INGLES	20
4.1. GENERALIDADES	20
4.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS	21
4.2.1. RESPONSABILIDAD LEGAL	21
4.2.2. RESPONSABILIDAD POLITICA	22
4.3. EL REFRENDO MINISTERIAL	23
4.3.1. FUNCIONES DEL REFRENDO	25
4.3.2. ELEMENTOS DEL REFRENDO	26
CAPITULO II. EL SISTEMA PRESIDENCIAL	29
1. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO	29
1.1. CONCEPTO	30
1.2. ORIGENES Y EVOLUCION	31
1.3. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL	36
1.4. CLASIFICACION QUE LA DOCTRINA HA ASIGNADO AL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO	39

2. ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL	42
2.1. LOS PODERES: EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL	
GENERALIDADES	45
2.2. LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES	48
2.2.1. OPINION DE DIVERSOS TRATADISTAS	52
2.2.2. EL PUNTO DE VISTA PERSONAL	53
2.3. EL PRESIDENCIALISMO COMO EJE DEL SISTEMA POLITICO	
MEXICANO	55
2.4. EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN	
MEXICO	59
3. LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL	63
3.1. IRRESPONSABILIDAD POLITICA DEL PRESIDENTE	66
4. LAS SECRETARIAS DE ESTADO. SU UBICACION DENTRO DE LA	
ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO	68
4.1. EL SECRETARIO DE ESTADO. SU DENOMINACION	71
4.2. EL SECRETARIO DE ESTADO EN MEXICO	74
4.2.1. SUS FUNCIONES	74

4.3. LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS	
ADMINISTRATIVOS	78
4.3.1. ESTATUTO JURIDICO	78
CAPTULO III. EL REFRENDO	83
1. EL REFRENDO EN MEXICO	83
1.1. CONCEPTO	84
1.2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES	87
1.2.1. DE LA CONSTITUCION DE DE 1812 A LA	
CONSTITUCION DE 1857	87
1.2.1.1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812	87
1.2.1.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD	
DE LA AMERICA MEXICANA	88
1.2.1.3. ACTA CONSTITUTIVA DE ENERO DE 1824	89
1.2.1.4. CONSTITUCION DE 1824	89
1.2.1.5. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA	
REPUBLICA DE 1836	90
1.2.1.6. PROYECTO DE REFORMA DE 1841	91
1.2.1.7. PRIMER PROYECTO DE LA CONSTITUCION DE	
1842	91
1.2.1.8. SEGUNDO PROYECTO DE LA CONSTITUCION DE	
1842	92

1.2.1.9. BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843	92
1.2.1.10. ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL 1856	93
1.2.1.11. CONSTITUCION DE 1857	93
1.3. EL REFRENDO EN EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917	93
2. NATURALEZA JURIDICA DEL REFRENDO CONFORME A LA CONSTITUCION VIGENTE	95
2.1. A QUIENES CORRESPONDE SU EJERCICIO EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO	96
2.2. EFECTOS DEL REFRENDO EN NUESTRO SISTEMA	98
3. LA RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO DE ESTADO	101
3.1. DIVERSAS MODALIDADES DE RESPONSABILIDAD	103
4. DE LA FALTA DE REFRENDO	106
4.1. ESPECULACIONES DOCTRINARIAS	106
4.2. OPINION PERSONAL	109
CAPITULO IV. REFORMAS AL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL	111
I. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (LOAPF)	111

1.1. ANTECEDENTES INMEDIATOS DE SU CREACION	115
1.2. FINES ESPECIFICOS DE LA LOAPF	120
1.3. SUS APORTACIONES	123
2. EL DECRETO PROMULGATORIO DE LEYES	126
2.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES	129
2.2. ANTECEDENTES LEGALES	131
2.3. PROMULGACION Y PUBLICACION DE LA LEY	134
2.4. PARTES QUE INTEGRAN AL DECRETO PROMULGATORIO	138
2.5. LA OBLIGACION CONSTITUCIONAL DE LA PROMULGACION A CARGO DEL PRESIDENTE	139
3. EL REFRENDO DEL DECRETO PROMULGATORIO EN LA LOAPF	141
3.1. EL ARTICULO 13 DE LA LOAPF DE 1976	141
3.2. LA REFORMA AL ARTICULO 13 DE LA LOAPF	142
3.3. DICTAMEN Y DEBATE DE LA REFORMA LEGAL	144
3.3.1. DICTAMEN	144
3.3.2. DEBATE	147

3.4. EL PUNTO DE VISTA DOCTRINARIO	155
3.5. OPINION PERSONAL	163
3.6. PROPUESTA	168
CONCLUSIONES	172
BIBLIOGRAFIA	191
LEGISLACION CONSULTADA	197

PRESENTACION

Este trabajo sobre el origen, evolución y valor práctico del referendo, enfoca su análisis principalmente en relación al sistema político mexicano; ofrece un amplio panorama histórico-legislativo y pone a consideración de los lectores las opiniones de diversas personalidades de la doctrina jurídica, así como la del autor.

Entraña el logro de un viejo anhelo: disentar sobre la estructura orgánica y funcional de mi país, y la añeja figura del referendo es el pretexto idóneo para tal fin. Las sutilezas técnicas que este tema presenta, han motivado, en el caso de los decretos promulgatorios de leyes, que la doctrina le haya dedicado varias jornadas buscando su natural ubicación en el universo jurídico.

El trabajo se estructura partiendo de un estudio comparativo entre los sistemas parlamentario y presidencial, con el objeto de conocer el funcionamiento práctico del referendo en uno y otro sistema; posteriormente se analiza su génesis, desarrollo y actualidad en el sistema presidencial mexicano en particular; en la parte medular y última de la investigación se efectúa el estudio sobre la reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en este apartado se contiene igualmente mi propuesta, consecuencia de las reflexiones que el tema me ha sugerido.

Este libro es la materialización del trabajo invertido en investigación bibliográfica y legislativa, en tiempo de estudio y reflexión; busca ser una aportación a los estudios realizados en torno al referendo en los decretos promulgatorios de leyes del Congreso de la Unión, y por supuesto, demostrar que esta figura jurídica resulta obsoleta en el contexto de nuestra organización administrativa.

CAPITULO I

EL SISTEMA PARLAMENTARIO

I. INTRODUCCION AL TEMA

A fin de poder desarrollar con mayor precisión los temas tratados en los dos primeros capítulos, resulta necesario señalar los elementos básicos que en teoría corresponden a la organización parlamentaria y a la organización presidencial.

A pesar de que esta materia corresponde propiamente al Derecho Constitucional, el enfoque desde el cual se analiza en esta investigación es desde el punto de vista del Derecho Administrativo, por ello su estudio se centra en la estructura de los órganos gubernamentales y la manera como éstos se encuentran organizados.

Es menester por lo tanto, señalar que ambos sistemas, el parlamentario y el presidencial, son formas de organización gubernamental, y no formas de Estado, estas últimas son determinadas por las relaciones entre pueblo, territorio y gobierno.

Tradicionalmente se han señalado como principales formas de gobierno a la Monarquía y a la República; como clases de Monarquía: a la absoluta, en la cual el monarca está sobre la Constitución y es el único titular del poder gubernamental; y la Constitucional, en la cual el monarca se encuentra sometido al Derecho y coexisten con él otros órganos fundamentales. Esta última se subdivide en pura y parlamentaria, según que el monarca tenga el ejercicio del gobierno o lo ejerza por medio de ministros responsables ante el parlamento.

En la República, el poder gubernamental se atribuye al pueblo mismo y se han considerado dos tipos: la presidencial, en la que el presidente o jefe de estado se encuentra en posición independiente del parlamento o congreso, y la parlamentaria, en la cual sí depende del parlamento.

No es pretensión de este trabajo, desarrollar en forma pormenorizada cada uno de los sistemas de gobierno mencionados, sino en la medida necesaria, desglosar los órganos gubernamentales y las funciones que desarrollan dentro de estos dos sistemas: el parlamentario británico y el presidencial mexicano, en relación con el referendo ministerial, tema central del presente ensayo.

2. BREVE REFERENCIA A LA INTEGRACION DEL SISTEMA PARLAMENTARIO INGLES

La necesidad de referirnos al sistema parlamentario, radica en el hecho de que al comparar más adelante a algunos de sus órganos y sus funciones, con los que conforman al sistema presidencial, habremos señalado los antecedentes necesarios para justificar ampliamente nuestra tesis, respecto del referendo ministerial.

Dicho de otra manera, pero conteniendo la misma idea, el Dr. Acosta Romero señala:

Por ser de interés para la determinación de las características del régimen administrativo mexicano, creemos conveniente hacer un resumen sobre lo típico, desde el punto de vista político-administrativo, de las dos principales variantes de la forma de gobierno: A) Parlamentarismo; y B) Presidencialismo. (1)

(1) Acosta Romero, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. Ed., Porrúa, México, 1986, p.p.72 y 73.

Fortaleciendo nuestra postura, diremos que entre los regímenes parlamentarios elegimos al inglés, porque lo consideramos el modelo tradicional, y por ende, el de las características más relevantes, tomadas en cuenta por varios países para delinear el perfil de su gobierno.

Está demostrado históricamente que es en este sistema, donde en realidad tiene una constante pragmática el refrendo ministerial y donde realmente se asumen sus consecuencias.

Ahora bien, con el objeto de dar una secuencia lógica al análisis que pretendemos realizar, comenzaremos por hacer mención a los órganos integrantes del Sistema Parlamentario Inglés, para posteriormente referirnos a sus funciones, lo cual nos permitirá determinar la existencia de la responsabilidad política y los entes gubernamentales a los cuales corresponde.

La designación de los diversos órganos del sistema parlamentario a menudo crea confusiones, aún en la propia doctrina, porque en forma indiscriminada y nos atrevíamos a afirmar que en forma irresponsable, se utilizan los mismos nombres para designar a órganos estructural y funcionalmente distintos.

A fin de evitar incurrir en la misma confusión, la cual sólo nos distraería del objeto de la presente obra, hemos de señalar que al Parlamento se le ha considerado en forma clásica como un cuerpo integrado por la Corona, el Gobierno de Su Majestad (integrado por miembros del Parlamento responsables ante las Cámaras); y las Cámaras en sí, como Asamblea Legislativa.

En tal virtud, mencionaremos en forma breve a cada uno de los órganos referidos.

2.1. LA CORONA

Es fórmula conocida y reiterada, la que señala "el rey reina, pero no gobierna". Sin embargo, lo medular no es hacer referencia a ello, sino suscitadamente señalar los fundamentos de tal aseveración.

Para tal efecto y como lo seguiremos haciendo a lo largo del desarrollo de este tema, hemos de mencionar que respecto a este órgano, el autor J.A.C. Grant afirma:

Aunque el gobierno británico aún actúa en nombre de la reina, el monarca hace largo tiempo que reina pero no gobierna. Esta posición ha sido institucionalizada, así que la reina puede realizar hoy pocos actos que impliquen el ejercicio de la facultad discrecional, excepto por consejo de un ministro, evidenciado por su contrafirma... (2)

La Corona por lo tanto, se encuentra personificada por el monarca, a quien el maestro Daniel Moreno denomina "el Ejecutivo Formal" y la sentencia que se comenta no es novedad alguna, ya que el propio desarrollo histórico del sistema parlamentario lo ubica varios siglos atrás, tal y como se señala en la referencia siguiente:

... A partir de la Edad Media, hubo en Europa infinidad de monarquías, muchas de ellas autocráticas y absolutistas, la monarquía constitucional más típica es la inglesa, en la que la importancia del Parlamento se acentuó a partir de 1648, en que, desde entonces surge el principio de que el rey reina pero no gobierna. (3)

(2) Grant, J.A.C., Desarrollo Constitucional en el Siglo XX en Gran Bretaña y Estados Unidos., contenido en: LXXV Años de Evolución Jurídica en el Mundo. Vol. VI, UNAM, México, 1980, p.98.

(3) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit., p.72.

Corresponden al monarca, sólo las funciones de representación y protocolo, "...es más bien un símbolo del Estado..." (4) y como ya se indicó, cubre la primera parte de la dualidad del Ejecutivo como Jefe de Estado.

Se llega a afirmar incluso, en forma mordaz, que el monarca representa el mayor atractivo turístico de los países en que existe.

Las facultades con que cuenta el monarca son en verdad limitadas "...el rey, no tiene verdadera fuerza, el gobierno se realiza a través del gabinete..." (5) y sus mínimas facultades gubernativas y políticas, serán tratadas posteriormente.

Bástenos por ahora hacer hincapié en lo mencionado, debiendo tener presente este dato ya que adelante nos referiremos a la irresponsabilidad política del monarca.

2.2. EL GOBIERNO

En este órgano se concentran la administración, la dirección, y lo más importante para efectos de este ensayo, la responsabilidad del poder ejecutivo. Es este órgano quien origina que se le denomine a este Sistema: gobierno de gabinete, gobierno parlamentario, gobierno ministerial, etc.

El Gobierno se compone "...del número total de funcionarios de la Corona que ocupan escaños en el Parlamento y que se sustituye con el cambio de gobierno." (6)

(4) Acosta Romero, Miguel., *Ibid.*, p.73.

(5) Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano.*, 6a. Ed., Edit. Pax-México, México, 1981, p.395.

(6) Grant, J.A.C., *Op. Cit.*, p.106.

Este grupo de ministros, conocido como Gabinete es, como ya dijimos, la superior jerarquía gubernativa y administrativa, encabezado por el Primer Ministro, quien tiene la categoría de primero entre sus iguales (primus inter pares) en virtud de que su extracción es realizada, valga la expresión, del propio parlamento.

Es el Primer Ministro quien lleva a cabo la función de Jefe de Gobierno (parte complementaria del Poder Ejecutivo), encargado de la administración y el gobierno mismo. Se dice que como Jefe de Gobierno "...se encuentra fuertemente dominado por el parlamento." (7)

Lo anterior obedece a que el Gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que a través de una coalición forman la mayoría parlamentaria; de esta manera "...el gabinete, por tanto, sólo podrá subsistir en la medida que cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria..." (8)

El gabinete es a nuestro juicio el órgano de mayor relevancia, juega un papel predominante en la determinación del equilibrio existente entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, consideramos de vital importancia las funciones que desempeña, razón por la cual adelante serán tratadas con mayor amplitud.

Sirva como corolario de lo anterior la afirmación del Dr. Acosta Romero: "...El Gabinete no es una mera colección de ministros, es una unidad que trabaja en forma colegiada y depende de dos factores: la responsabilidad colectiva y el soporte del partido político" (9), hacemos mención a esto porque de nueva cuenta se toca la cuestión de la responsabilidad ministerial, íntimamente ligada a la figura del referendo.

(7) Moreno Rodríguez, Rodrigo., *La Administración Pública Federal en México*. UNAM, México, 1980, p.57.

(8) Moreno Rodríguez, Rodrigo., *Ibid.*, p.59.

(9) Acosta Romero, Miguel., *Op. Cit.*, p.73.

2.3. LA ASAMBLEA

La Asamblea, integrada por las Cámaras, constituye un conjunto de representantes que actúan como vigilantes de la función gubernamental y como legisladores.

De manera reiterada es a este órgano a quien la doctrina denomina "Parlamento", idea con la cual en principio diferimos; como lo señalamos anteriormente, es el Parlamento el todo integrado por el Gobierno y las Cámaras (como Asamblea Legislativa); no obstante que la mayoría de autores contemporáneos insistan en denominarlo así, y hayan originado que prácticamente en ese sentido se haya "institucionalizado".

No puede definirse al todo denominado Sistema Parlamentario, por una de sus partes: la Asamblea, éste último nombre consideramos resulta más adecuado para definir a las Cámaras en su carácter de Asamblea Legislativa.

La Asamblea, por lo tanto, se encuentra integrada por la Cámara de los Comunes y por la Cámara de los Lores; siendo mayor la influencia de la primera en el gobierno y así se afirma: "La importancia de las elecciones es grande, ya que todo el gobierno depende de una mayoría de miembros en la Cámara de los Comunes, mismos que pertenecen al partido vencedor, al igual que los ministros..." (10)

La superior autoridad de la Cámara de los Comunes, obedece a la mutación histórica de facultades, a que se han visto sometidas ambas Cámaras, tal y como a continuación se menciona:

... A pesar de que cuando se inició el siglo era virtualmente igual en autoridad -la Cámara de los Lores- a la Cámara de los Comunes, esta posición fue

(10) Aosta Romero, Miguel., Loc. Cit.

destruída por la Ley del Parlamento de 1911 y fue aún más reducida en 1949, al grado de que hoy no puede suspenderse el trámite de los proyectos de leyes financieras más de un mes, ni los proyectos de leyes ordinarias de derecho público por más de un año. Durante ese tiempo puede sugerir reformas; pero no exigir las. (11)

Respecto a la función legislativa que desempeña la Cámara de los Lores, ésta fue resumida por Lord Bryce (según nos menciona el autor en quien nos hemos venido apoyando), como presidente de una comisión en 1917-18, haciéndolos consistir en la revisión de proyectos que no habfan sido adecuadamente discutidos en la Cámara de los Comunes, la iniciativa de proyectos de ley en materias no controvertibles y su formulación para consideración en la Cámara de los Comunes, la acción dilatoria respecto a medidas debatibles para permitir que el público sea informado y reaccione, y la existencia de un foro para la discusión de temas de interés público.

Por otra parte y a diferencia de la Cámara de los Lores, la heterogeneidad en los elementos que íntegran a la Cámara de los Comunes, es lo que en concreto, le han dado fuerza y atribuciones, así lo señala Grant al afirmar: "...El poder y prestigio de la Cámara de los Comunes ha aumentado a medida que su composición ha sido democratizada..." (12)

A estas alturas, tal pareciera que hubiésemos extraviado el sendero que originalmente nos hemos trazado; sin embargo no es así, el referirnos en la forma como lo hemos hecho, a la integración del sistema parlamentario, fue únicamente con el fin de aportar las nociones preliminares del mismo, buscando siempre hacerlo en forma breve; el extendernos más allá del umbral que en forma convencional fijamos a este tema, nos desviaría a terrenos de la ciencia jurídica ricos y abundantes en conocimiento, pero no resultarían fértiles para que el tema de este trabajo alcance el desarrollo pretendido.

(11) Grant, J.A.C., Op. Cit., p.100 (El agregado entre guilones es del autor).

(12) Grant, J.A.C., Ibid., p.104.

Determinada la esencia organizacional del Sistema Parlamentario, resulta indispensable analizar las diversas atribuciones de cada órgano y por ende, las responsabilidades inherentes a ellas.

3. ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES DE ESTOS ORGANOS

3.1. FACULTADES DEL MONARCA

En el apartado anterior señalamos que en su carácter de Jefe de Estado, sólo corresponden al monarca la representación política y el protocolo.

Tiene además una facultad que deviene de una previa petición del primer ministro, consistente en la facultad de disolver la Asamblea y así forzar a una elección general.

Esta facultad se interrelaciona con la del propio parlamento, de emitir un voto de censura al Jefe de Gobierno, o sea, al primer ministro, misma que en su oportunidad será tratada.

Volviendo a la atribución de disolver al Congreso a petición del primer ministro, es pertinente señalar que durante siglo y medio, ningún monarca ha rehusado dar cumplimiento a tal petición.

Independientemente de lo anterior, J.A.C. Grant afirma: "Aún pueden darse condiciones en las cuales el monarca tenga un papel que desempeñar en la selección de un primer ministro..." (13); afirmación que implica el reconocer una atribución más al monarca, sin embargo, es menester

(13) Grant, J.A.C., *Ibid.*, p.99.

establecer para efectos de este trabajo, el concepto de atribución utilizado será el descrito por el maestro Gabino Fraga: "El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado puede o debe hacer..." (14)

Es impropio se considere como atribución el último de los casos referidos, máxime si se toma en cuenta que sólo rara vez se presenta esta situación, ya que como es sabido, la designación del primer ministro es automática en virtud de lo siguiente: "...el líder del partido mayoritario, escogido por sus colegas en la Cámara de los Comunes, es hoy en día el único candidato posible..." (15)

No puede ser una atribución, ya que Grant lo pretende fundar en el hecho de que en el año de 1957, Sir Anthony Eden renunció por enfermedad y existían tres candidatos a suplirlo como primer ministro; sin embargo, la reina, sin esperar la actuación del partido conservador, y por consejo de Sir Winston Churchill, patriarca del partido y antiguo primer ministro, nombró a Harold Macmillan.

Lo anterior evidencia que casos como el referido, no son una constante en el desarrollo de la vida parlamentaria inglesa, sino son sólo situaciones eventuales las cuales en ningún momento pueden considerarse como conductas rígidas que fatalmente deban suscitarse, por lo tanto hemos de circunscribirnos a considerar como facultades del monarca las señaladas en primer término.

Siguiendo la línea trazada en relación con el desarrollo del tema, corresponde ahora determinar el grado de responsabilidad del monarca.

(14) Fraga, Gabino., *Derecho Administrativo*. 26a. Ed., Porrúa, México, 1987, p.26.

(15) Grant, J.A.C., *Op. Cit.*, p.99.

3.2. LA IRRESPONSABILIDAD DEL MONARCA

Sólo podrá exigirse responsabilidad a alguien en la medida en que tenga facultades suficientes para obrar, puesto que la responsabilidad sólo podrá recaer en la actuación de la persona facultada para ello.

La responsabilidad del monarca prácticamente no existe, en virtud de la casi total carencia de atribuciones gubernativas y políticas. Sin embargo, no siempre fue así, sino por el contrario, era el monarca el centro total del poder, y bien puede sintetizarse en la frase atribuida a Luis XIV, el llamado "Rey Sol", quien afirmó "el Estado soy yo".

Actualmente, no existe a nuestro modo de ver, un procedimiento netamente jurídico que conlleve la exigibilidad de la responsabilidad del monarca; los antecedentes históricos inmediatos señalan que es de facto como se ha manifestado esto.

La historia nos ha enseñado que resultan catastróficas las consecuencias cuando por esta vía se actualiza la responsabilidad del monarca, ya que sólo a través de la oposición beligerante, de la revolución y por vía de acción directa, se le embiste con el fin de destronarlo y cuando esto se logra, son de sobra conocidas las consecuencias que ello acarrea, desmoronándose toda institución y creando un ambiente social inestable, con una población que desde entonces cae en la zozobra. Se crea una situación propicia para que los arribistas y oportunistas saquen provecho para sus posturas personales o de partido.

No dudáramos en calificar de "peligrosa" la situación referida, así ha quedado demostrado históricamente, cuando pueblos enardecidos o liderados por gente que se siente ofendida con la actuación del monarca, han llegado al extremo de aplicar la pena capital a éstos, las más de las ocasiones sin justificación o sin juicio previo alguno.

Esta solución ha sido equivocada, surgiendo con ello la necesidad de determinar con claridad a quien corresponde cada facultad y por ende, cada responsabilidad, con el objeto de evitar actuaciones injustas en contra de los monarcas.

El sistema inglés encontró la solución, con el traslado de las facultades del monarca a los ministros, buscando con ello que alguien respondiera por la acción gubernamental ante el pueblo, personificado por la Asamblea.

Por lo tanto, la responsabilidad del rey no puede ser sometida a juicio sino por la vía de facto y por lo mismo, hemos de concluir: existe una irresponsabilidad del rey, el monarca no tiene responsabilidad alguna, por haber sido trasladada a los ministros, con sus correlativas facultades, como se señalará adelante en forma más amplia y además, porque las mínimas facultades con que cuenta (mencionadas en el apartado precedente) no conllevan responsabilidad de ningún tipo.

3.3. EL GOBIERNO. SUS FACULTADES

Las funciones administrativas de gobierno han crecido en la medida de las propias necesidades de los Estados, los cuales se han multiplicado tanto en su actividad interna, como en sus relaciones con el exterior.

Esta multiplicidad de funciones implica el que resulte materialmente imposible para una sola persona su debida atención (sin importar el sistema de gobierno). En el caso que nos ocupa, la persona del monarca es insuficiente para cumplir cabalmente los fines del gobierno, sobre todo a raíz del surgimiento en el Siglo XVII, del principio de que "reina, pero no gobierna".

Así, necesariamente el Jefe de Estado (monarca) requiere de la colaboración y apoyo de un grupo de personas que dentro de la organización gubernamental, ocupan escaños de superior jerarquía y son los depositarios de las facultades antaño exclusivas del rey.

Estos agentes (ministros en este caso), no obstante estar investidos de poderes de decisión y mando, los ejercen en nombre del titular y su accionar abarca las diferentes ramas de la Administración Pública.

Cabe aquí distinguir un factor importante: con anterioridad señalamos la irresponsabilidad del monarca por carecer de atribuciones gubernativas, nos corresponde ahora mencionar, a contrario sensu, que al haber sido delegadas estas atribuciones a los ministros, su campo de acción se amplió, pero he aquí la nota distintiva, también se acrecentó el acervo de responsabilidades.

Luego entonces, son los ministros integrantes del órgano denominado gabinete, quienes tienen a su cargo el gobierno en sí, por lo cual "...el gobierno se realiza a través del gabinete..." (16). Al respecto, los tratadistas coinciden ampliando esta idea al total de las funciones de gobierno, tal y como lo señala el Dr. Carpizo "La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento". (17)

A propósito hemos hecho mención a la última parte de la cita anterior para ir delineando el perfil de la responsabilidad de los ministros.

Las facultades gubernativas son compartidas con el Parlamento (Asamblea); para mayor entendimiento, cabe mencionar que el Primer Ministro (cabeza de gabinete y primero entre sus

(16) Moreno Díaz, Daniel.. Op. Cit., p.395.

(17) Carpizo, Jorge.. El Presidencialismo Mexicano. 2a. Ed., Siglo XXI Editores, México, 1979, p.14.

iguales), es el líder del partido ganador en las elecciones, el cual, con la anuencia del Jefe de Estado, escoge al grupo de ministros que integrarán el cuerpo colegiado del gabinete.

Existe sin embargo, una facultad característica del Gabinete: por conducto del Primer Ministro, puede solicitar al Jefe de Estado la disolución de la Asamblea, y casi siempre encontrará respuesta favorable. Esta facultad es pilar en el equilibrio de fuerzas entre Gobierno y Asamblea y permite que la vigencia del sistema parlamentario se preserve, equilibrio motivo de apartado posterior, dada su importancia.

Al ser el Gabinete parte del Ejecutivo y la Asamblea el Poder Legislativo propiamente dicho, el ser copartícipes de la función gubernativa y el contar el primero de ellos con la facultad de disolver la Asamblea, origina un acercamiento de poderes inusual para quienes nos hemos desarrollado dentro de un régimen de gobierno presidencial, por lo cual comulgamos con el pensamiento del maestro Daniel Moreno, contenido en la cita siguiente:

...los ministros de este organismo -el gabinete- son responsables ante el parlamento. La relación entre el ejecutivo y el legislativo se hace más estrecha, si precisamos que el primero tiene la facultad de disolver al parlamento y convocar a nuevas elecciones. (18)

3.4. ATRIBUCIONES DE LA ASAMBLEA

Al referirnos a la estructura organizacional del sistema parlamentario, señalamos nuestra idea de considerar al Parlamento, como el órgano integrado por el Gobierno y la Asamblea, en relación con tal aseveración, cabe asentar las reflexiones que nos dieron la pauta para concluir en ello.

(18) Fraga Iribarne, Manuel., El parlamento británico. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1961. citado por Daniel Moreno, Op. Cit., p.395. (El agregado entre guiones es del autor).

Los ministros del Gabinete son elegidos de entre los miembros de la Asamblea, por lo tanto, la formación del Gobierno (Gabinete), depende de la mayoría parlamentaria y de ahí que su accionar deba ser acorde a las políticas de la propia Asamblea, siendo esta última, además, quien influye con la opinión mayoritaria en ella imperante, en la designación de los ministros del Gabinete por parte del Jefe de Gobierno. Por lo tanto, redondeando nuestra idea, estos ministros vienen a ser, automáticamente, miembros del Parlamento, (aunque sin referirlo en forma tan pormenorizada, la mayoría de tratadistas coinciden en lo mencionado).

Consideramos necesario hacer referencia a lo anterior, porque en principio estamos en total acuerdo con la idea de que no resulta procedente la división de funciones expuesta en forma tan tajante, sin embargo, la pretensión ha sido el que con mayor facilidad se aprecien las atribuciones de cada órgano, a sabiendas de que esto propiciará claridad, al referirnos a sus responsabilidades.

En tal virtud, nos corresponde ahora señalar como atribuciones características de la Asamblea, las siguientes:

- a) Negar un voto de confianza al Gabinete,
- b) Otorgarle un voto de censura, y
- c) Exigirle responsabilidad política, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad.

Resultan de capital importancia las dos primeras facultades, por las consecuencias que acarrearán, las cuales pueden llegar al extremo de provocar la caída del Primer Ministro, de esta manera "Un voto de censura del Parlamento -Asamblea-, puede traer como consecuencia la dimisión de uno o varios miembros, o del Gabinete, así se dice, que cuando dimite el Gabinete, es el gobierno". (19)

A medida que hemos avanzado en el desarrollo del tema, resaltan los puntos importantes para efectos del presente trabajo. Tal es el caso de la facultad de la Asamblea de exigir

(19) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit., p.74. (El agregado entre guilones es del autor).

responsabilidad política al Gabinete, o a uno de sus miembros, lo que denota ya la responsabilidad del propio Gabinete.

Sin embargo, antes de entrar de lleno en el tema principal de este ensayo, es menester referirnos a la correlación práctica entre el Gabinete y la Asamblea, en el desempeño de la función gubernamental.

3.5. CONTROL RECÍPROCO DE GABINETE Y ASAMBLEA

Retomando lo ya afirmado, tenemos por la forma en que se integra el Gabinete (Gobierno), sus miembros son también considerados miembros del Parlamento (Asamblea) ya que desempeñan funciones del Ejecutivo (gubernativas) y son a la vez miembros del Legislativo (Parlamento).

Por otra parte, señalamos que el Gabinete está integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.

Igualmente hablamos de la facultad del Gobierno o Gabinete, de poder solicitar al Jefe de Estado la disolución de la Asamblea; de la facultad de la Asamblea de exigir reponsabilidad política al Gobierno, ya sea a su cabeza (Primer Ministro), o bien, al Gabinete como unidad; así como el negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al Gabinete, lo cual generalmente provoca la dimisión de este cuerpo colegiado.

Con lo anterior puede apreciarse un interesante juego de fuerzas entre estos órganos, sustento del sistema parlamentario. Tal pareciera que este equilibrio se da sin mayores vicisitudes, sin embargo, para mayor apreciación de la forma en que esto se origina, resulta necesario mencionar las cuestiones siguientes.

El hecho de existir una censura por parte de la Asamblea no implica necesariamente la dimisión del Gobierno, si tal cosa sucediera no habría justificación alguna para ponderar al sistema parlamentario inglés como se ha hecho; la inestabilidad política y social, originada con esto, hace tiempo habría derrumbado las instituciones políticas que lo fortalecen, le dan vigor y son su razón de ser.

La facultad mencionada no es absoluta, hemos de recordar que la facultad de designación de ministros corresponde al rey, a propuesta del Primer Ministro, por lo tanto la Asamblea tendrá la limitante de no poder a capricho remover ministros.

En realidad cuando la Asamblea emite censura directa en contra de un ministro, busca en sí crear una presión al Primer Ministro en lo personal, con la idea de que éste dimita, o sea destituido, e igualmente, está presionando al Gobierno como cuerpo colegiado. Este caso es considerando el supuesto de la existencia de censura de la Asamblea al Gobierno.

Sin embargo, existe también la posibilidad de que algún integrante del Gabinete, infrinja la política previamente definida por Gobierno y Asamblea. En este caso, la Asamblea buscará a toda costa presionar al Gabinete, hasta obtener la dimisión del ministro involucrado directamente en tal hecho.

Esta dimisión se efectúa, por lo general, mediante solicitud del Jefe de Gobierno, sin mayores aspavientos por parte del ministro dimitido. Lo anterior, siempre y cuando el Jefe de Gobierno reconozca que el ministro (miembro del gabinete), efectivamente infringió la política predeterminada.

Pero puede suceder que el Primer Ministro no admita responsabilidad alguna del ministro supuestamente responsable. En este caso, estamos ante el surgimiento de un conflicto político entre Asamblea y Gobierno, donde este último órgano se hace responsable total del acto controvertido.

Es aquí donde se da la pauta para que la Asamblea emita su voto formal de censura en contra del Gobierno; éste a su vez, puede hacer uso de la defensa otorgada por el sistema; puede pedir al Jefe de Estado la disolución de la Asamblea.

Por lo anterior, será el electorado, el pueblo mismo, quien decida en las urnas si existía o no responsabilidad y con ello, a quién asistía la razón. Con esto podemos asimilar con mayor facilidad la síntesis contenida en la cita siguiente:

Existe entre parlamento y gobierno un mutuo control. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, pues tiene la atribución de pedirle al jefe de estado, quien generalmente accederá, que disuelva el parlamento. Y en las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quien posea la razón: si el parlamento o el gobierno. (20)

La opinión de los tratadistas es unánime en el sentido de que el mutuo control y equilibrio de fuerzas mencionado, sólo es dable en sociedades donde los representantes populares cuentan con una cultura cívica de alto nivel, donde existe real conciencia del deber de representación, que origina una vida política activa, en un clima de amplio respeto a la militancia e ideología, con un claro sentido de servicio y colaboración.

Todas las opiniones hasta aquí llegan, sin embargo, nos parece de suma importancia ampliar un poco más tal aseveración, llevándola al campo de lo subjetivo, al ámbito del carácter del elemento humano imperante en las sociedades donde está vigente el sistema parlamentario y más concretamente, aplicándolo en los pueblos anglosajones y latinos, en esta forma:

(20) Karl Lowenstein., Teoría de la Constitución., Ed. Ariel, Barcelona, 1965, p.p.105 a 107, citado por Jorge Carpizo. Op. Cit., p.14.

Se dice por los autores, que el régimen parlamentario responde a una participación más democrática y directa del pueblo, a través de sus representantes, y a un control más efectivo del Parlamento o Congreso, sobre el poder administrativo; sin embargo, cabe comentar que, curiosamente, el régimen parlamentario ha operado más o menos con eficacia en los países anglosajones y presumiblemente debido al alto índice de educación, preocupación y participación en política del pueblo, a sus elevados niveles de vida, gran tradición cultural y estabilidad demográfica, en los cuales, aún cuando ha habido movimientos, no son tan graves, ni tan constantes como en los países latinos.

En estos últimos, el régimen parlamentario ha sido motivo de una grave inestabilidad política, presumiblemente derivada del carácter meridional de los latinos... (21)

Su dicho lo comprueba este autor, haciendo mención a los múltiples cambios de gobierno dados en Francia e Italia en la segunda mitad de este siglo, sobre todo en la última de las naciones mencionadas.

4. LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO INGLES

4.1. GENERALIDADES

Hemos dejado al final del capítulo, el desarrollo de este apartado, debido a que constituye la parte más importante; previamente es necesario mencionar algunos antecedentes citados en los apartados precedentes.

En todo sistema de gobierno es indispensable se delimiten las atribuciones y responsabilidades de cada órgano; en el caso del régimen parlamentario mencionamos que la etapa en la cual el monarca era el centro total de poder, como en "...las tiranías europeas, caracterizadas

(21) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit., p.74.

por el rey absoluto que personificaba todas las potestades estatales, y en las que los miembros de la comunidad eran considerados como súbditos o vasallos" (22), fue superada con la asignación a los ministros de tareas propias de agentes de la Corona.

Lo anterior implicó la asignación de atribuciones a los ministros con sus correlativas responsabilidades; esto permitió resolver la doble problemática consistente, por un lado, en la necesidad de que todo gobernante sea responsable de sus actos, y por otro, los inconvenientes prácticos de exigir esta responsabilidad al Jefe del Estado, la cual como indicamos por lo general se exigía de facto, con graves consecuencias políticas y sociales.

Conviene ahora indicar la manera en que esta responsabilidad se genera, los actos que la originan, así como la naturaleza de esta responsabilidad, a fin de apreciar con mayor claridad la que deriva del refrendo ministerial.

4.2. LA RESPONSABILIDAD DE LOS MINISTROS

4.2.1. RESPONSABILIDAD LEGAL

Tiene dos vertientes la responsabilidad de los ministros británicos, por un lado, son responsables ante los tribunales, esto es, son responsables individualmente como sujetos privados de derecho.

Esta responsabilidad se genera por los actos ilegales que cometen como simples particulares, por actos imprudentes o dañosos, o cuando contraen obligaciones de naturaleza civil.

(22) Moreno Rodríguez, Rodrigo., Op. Cit., p.25.

El fundamento de esta responsabilidad es el principio de la igualdad de los hombres ante la ley, de la sujeción universal de todas las clases sociales a un solo y mismo derecho administrado por los tribunales, por lo tanto, un ministro está sometido a la misma responsabilidad que cualquier otro ciudadano en razón de los actos que ejecuta, y es tan responsable de sus actos como un particular desprovisto de todo carácter oficial.

Para los casos en los cuales la actuación de los ministros engendre responsabilidad de derecho común, derivada de actos ilícitos, le será aplicable precisamente este derecho como a un ciudadano común y corriente, su investidura no lo exime de que sus actuaciones como particular tipifiquen los ilícitos contemplados por la legislación ordinaria, se trata, en consecuencia, de una responsabilidad legal.

4.2.2. RESPONSABILIDAD POLITICA

Indicamos que en la época en la cual el monarca era el centro total del poder político, la responsabilidad de los ministros se actualizaba ante aquél, debido a que se les consideraba simples servidores de la Corona: con el parlamentarismo moderno la carga de las responsabilidades del poder ejecutivo personificado por el monarca, se trasladó a los ministros y automáticamente estos se convirtieron en agentes de un Gobierno que actúa colegiadamente en nombre de un monarca irresponsable, y que responde frente a una Asamblea de representantes elegidos por sufragio universal, dejando con esto de ser servidores de la Corona.

La Asamblea de representantes evolucionó y se convirtió en un Parlamento, que habiendo despojado al monarca de la mayor parte de sus poderes capitales, incluyó en su estructura a las propias cámaras y a un ejecutivo integrado por dos partes: el rey como Jefe del Estado, y el Consejo de Ministros como Gobierno, de esta manera, la responsabilidad ministerial cambió de dirección para hacerse efectiva ante la Asamblea.

Lo anterior constituye la segunda vertiente de la responsabilidad ministerial, por lo tanto, los ministros británicos son responsables ante la Cámara de los Comunes, por cualquier acto imprudente o dañoso para el bien público, en cuya comisión se involucre su carácter oficial; se trata en este caso, de una responsabilidad de carácter político, al surgir el deber de los ministros de contestar a las preguntas de la Asamblea, con la posibilidad del voto de censura y la dimisión del ministro.

En efecto, es una responsabilidad política ya que los ministros sólo conservan su puesto mientras cuentan con la mayoría de los miembros de la Cámara de los Comunes, ya que ésta, como hemos visto, a través de su negativa a apoyar una propuesta del gobierno, del voto de censura o el no otorgamiento de un voto de confianza, puede orillar a la dimisión del ministro en el momento en que considere que su conducta ha sido indebida o inconveniente.

4.3. EL REFRENDO MINISTERIAL

El refrendo en la forma de gobierno que nos ocupa, es el resultado de una cuestión de forma, nacida de las necesidades planteadas por la vida cotidiana, definida por la costumbre, para finalmente ser reconocida como principio del Common Law (o derecho derivado de las costumbres).

Conforme a la tradición inglesa, la voluntad real sería jurídicamente obligatoria, siempre y cuando se presentara por escrito en un documento, y éste contara con ciertos sellos en señal de que el documento era auténtico, dichos sellos representaban gráficamente la responsabilidad ministerial, así se dice "...el elemento externo (refrendo formal) remonta su fuente a una época tan antigua como la aposición de los sellos reales..." (23)

(23) Fraga, Gabriel., Op. Cit., p.176.

Estos sellos estaban a cargo de un Canciller, quien se responsabilizaba sobre el contenido del documento al imprimir un sello a los decretos reales, pues era el único autorizado para usarlos.

Esta primera idea evolucionó hasta adoptarse la regla de que cuando la firma personal del rey figurara en un acto, también debía ser firmado por un Secretario de Estado, manteniéndose a la fecha prácticamente inalterable.

Se ha mencionado que es en este sistema donde tiene plena vigencia y validez la figura jurídica que se comenta; la doctrina coincide con este punto de vista:

...El referendo es una institución típica del sistema parlamentario, que se justifica porque los miembros del gabinete forman parte de la mayoría partidista en el parlamento y de esta manera se controla al Jefe de Gobierno y se garantiza la participación de los ministros -miembros del gabinete- mediante el necesario consentimiento y firma que deben otorgar para la validez de los actos presidenciales. (24)

Cabe señalar que los elementos del referendo varían conforme a las características de cada régimen, ya se trate del presidencial o del parlamentario; de igual manera sus funciones y consecuencias también presentan marcadas diferencias, esto se sintetiza en la cita siguiente:

El referendo, 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, desempeñe idénticas funciones... (25)

(24) Moreno Rodríguez, Rodrigo.. Op. Cit., p.p.117 y 118.

(25) Fraga, Gabino.. Op. Cit., p.179.

4.3.1. FUNCIONES DEL REFRENDO

Corresponde ahora mencionar precisamente las funciones del refrendo:

Primera.- Certifica la autenticidad del contenido del documento mismo en el que la orden se expresa, esta función tiene su remoto antecedente desde la época en que los mandatos reales se certificaban con la aposición de ciertos sellos, mencionados ampliamente con anterioridad.

Segunda.- Limita materialmente la actuación del Jefe del Estado; esto va de la mano con la manera en que se elige a los ministros. Es pertinente recordar que el Jefe del Estado no puede separar de su cargo al ministro que se niega a apoyarlo, toda vez que la designación de éste no es facultad del monarca, ni depende de su voluntad la renuncia del Gobierno, ya que esto depende de la mayoría que prevalezca en la Asamblea.

Esta función del refrendo también tiene relación con la irresponsabilidad del monarca explicada en apartados anteriores, haciéndose necesario que su actuación se regule mediante el refrendo del ministro respectivo:

En el régimen parlamentario, en efecto, la existencia de un Jefe de Estado irresponsable constituiría un peligro de que dicho funcionario abusara de las facultades que legalmente le están atribuidas, motivo por el cual el ejercicio de dichas facultades sólo puede jurídicamente realizarse cuando se asocia a dicho ejercicio un ministro que sea un elemento coordinado, no subordinado al Jefe del Estado.

Desde este punto de vista, la necesidad del refrendo constituye una limitación material de la voluntad del Jefe del Estado. (26)

Tercera.- Hace responsable políticamente al ministro refrendatorio de los actos del Jefe del Estado en los cuales interviene, relevando a éste último de dicha responsabilidad.

(26) Fraga, Gabino., Ibid. p.p.176 y 177.

Esto es consecuencia de la necesidad de la determinación de responsabilidades en este régimen, lo cual se obtuvo a través del traslado de atribuciones que tradicionalmente correspondían al monarca, hacia los ministros, con sus correspondientes responsabilidades.

Mediante su firma el ministro otorga validez jurídica plena a los actos del Jefe del Estado, con ello se convierten en actos propios del Gobierno y por lo tanto, adquiere el compromiso de responder de los efectos que estos actos jurídicos produzcan.

La segunda y tercera de las funciones citadas se contienen en el texto siguiente:

...En el régimen parlamentario tradicional el ejecutivo se compone de dos partes: por una parte el Jefe de Estado que es irresponsable, y por la otra, el gabinete formado por el conjunto de los ministros designados por el jefe de gobierno, que se adhieren a su política por medio del refrendo, que son responsables ante el Parlamento y deben dimitir cuando han perdido su confianza.
(27)

4.3.2. ELEMENTOS DEL REFRENDO

En el caso del sistema parlamentario inglés, la facultad de los ministros de refrendar se constituye de un elemento interno o subjetivo, así como de uno externo o formal.

El primero de ellos consiste en la voluntad del ministro a quien corresponde refrendar, y con ello colaborar voluntariamente a un acto del Jefe del Estado.

En tanto que el elemento externo, formal o material se traduce en la firma del propio ministro a través de la cual refrenda el acto.

(27) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. 13a. Ed. Porrúa, México, 1985. p.515.

Es evidente que estos elementos han tenido origen diverso dado su propia naturaleza, hasta conformar la figura tal y como la conocemos en la actualidad:

...pues en tanto que el elemento externo (refrendo formal) remonta su fuente a una época tan antigua como la de la aposición de los sellos reales, sin que, sin embargo, ésta pueda considerarse como equivalente al refrendo material, como se demuestra con la coexistencia de una y otra en la actualidad; el elemento subjetivo, o sea el refrendo material, sólo tiene sentido "hasta que la idea de responsabilidad ministerial parlamentaria informa la mecánica constitucional". (28)

De todo lo anteriormente mencionado se colige que el refrendo es una manera de fincar responsabilidad a los ministros en su carácter de integrantes del Gobierno; es ésta, la segunda vertiente de responsabilidad y se trata, indudablemente, de una responsabilidad eminentemente política:

...La responsabilidad política "no presupone, como la penal, un mal en el sentido jurídico, la comisión de un acto ilegal, sino simplemente motivos de conveniencia u oportunidad; no se actúa mediante recursos jurídicos (impeachment) como aquélla, sino por medios de naturaleza política (preguntas, interpelaciones, votos de censura especialmente), y finalmente no desemboca en la imposición de penas, sino en la separación del cargo". (29)

Es pues esta responsabilidad, la característica principal del sistema que se analiza y coinciden en esto diversos autores. (30)

(28) Fraga, Gabino.. Op. Cit., p.176.

(29) Cáceres Grossa, Gonzalo.. El Refrendo Ministerial., citado por Gabino Fraga, Op. Cit., p.177.

(30) Acosta Romero, Miguel.. Op. Cit., p.74.

Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917.. 5a. Ed., UNAM, México, 1982, p.p.283 y 284.

González Cosío, Arturo. México: Cuatro Ensayos de Sociología Política., 1a. Ed. UNAM, México, 1972. p.145.

Serra Rojas, Andrés. Op. Cit., p.516.

Esta responsabilidad política cuando se actualice dará lugar a que se ponga en práctica la mecánica que fue descrita en el apartado correspondiente al control recíproco del Gobierno y la Asamblea: cuando el Gobierno siga tendencias políticas contrarias a las sostenidas por la Asamblea y actúe en desacuerdo con ésta, o bien que abiertamente contrarie las políticas previamente definidas mediante actos que por sí solos adquieran relevancia política, actuando como órgano colegiado o a través de cualquiera de los ministros que lo integran.

Resulta claro que dicha responsabilidad del ministro refrendatario se hará extensiva al Gobierno como unidad, porque forma parte de este órgano y los ministros como integrantes de éste, responden solidariamente de los actos refrendados.

Se reitera que esta responsabilidad se actualiza a través de las formas ampliamente explicadas con anterioridad en este capítulo.

Finalmente es conveniente hacer mención al siguiente texto, que describe en forma clara y concisa la forma de gobierno sobre la cual hemos disertado:

El régimen parlamentario, es un régimen de colaboración, de asociación de poderes, que exige la conformidad de estos poderes, de donde la regla capital de la responsabilidad política del gobierno que tiene por fin establecer, por medio de un cambio de gobierno, la armonía de los poderes cuando ella ha sido destruída. (31)

(31) Giraud, citado por Andrés Serra Rojas. Op. Cit., p. 516.

CAPITULO II

EL SISTEMA PRESIDENCIAL

1. EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

La referencia que a continuación se hace del sistema presidencial mexicano es muy escueta y sólo se menciona en términos generales lo que guarda relación con la responsabilidad de los Secretarios de Estado, sobre todo la derivada del refrendo ministerial; este estudio se realiza partiendo de un breve análisis de la organización del Gobierno Federal, tratando de no incurrir en demasía en visos de constitucionalismo, materia a la cual propiamente pertenece el estudio de los sistemas de Gobierno tratados en los dos primeros capítulos de este ensayo.

Es opinión generalizada en la doctrina que las dos importantes variantes de formas de gobierno se determinan predominantemente por las relaciones entre dos poderes: el Ejecutivo y el Legislativo.

En tal sentido se pronuncia Jorge Carpizo, al señalar: debe entenderse

...por sistema de gobierno, la existencia de dos o más detentadores del poder, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente y que al actuar tiene la obligación de cooperar con el otro u otros en la constitución de la unidad estatal que se manifiesta en la real estructura del poder político en una sociedad... Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo determinan el Sistema de Gobierno... (1)

(1) Carpizo, Jorge., La Constitución Mexicana de 1917. 5a. Ed., UNAM, México, 1982, p.203.

La relación entre estos dos poderes en el Sistema Presidencial en general, y en el Sistema Presidencial Mexicano en particular, se desglosan en los puntos siguientes.

1.1. CONCEPTO

Por las variantes de este sistema de gobierno, resulta difícil definirlo o tratar de conceptualizarlo, no obstante, tiene constantes que permiten configurarlo, de ahí que nos parezca acertada esta afirmación:

El presidencialismo es una forma de Gobierno que se gesta en los Estados Unidos de América y se caracteriza, como se ha dicho, por la existencia de un Poder Ejecutivo unitario y fuerte que se deposita en un presidente, quien es a la vez, jefe de Estado y de gobierno, así como líder de su pueblo por ser elegido democráticamente para un período determinado. (2)

A nuestro modo de ver, el acierto de esta afirmación radica en señalar el origen y las características más importantes del presidencialismo, pero sobre todo, abarca renglones sociológicos útiles para el desarrollo de este trabajo, tales como la mención de que el Presidente es líder del pueblo y es elegido democráticamente.

Ahora bien, con la intención de dejar debidamente señalado como forma de gobierno el presidencialismo, consideramos pertinente hacer mención a las ideas vertidas por el Doctor Acosta Romero, al tenor siguiente:

...la forma de Estado tiene que referirse al todo del Estado, es decir, a la estructura jurídica-política que adopta el Estado soberano en su quehacer diario y en su estructura jurídica y que, partiendo de este supuesto, la forma de gobierno se refiere a una parte del todo del Estado, que son precisamente los órganos a través

(2) Moreno Rodríguez, Rodrigo., La Administración Pública Federal en México. 1a. Ed., UNAM, México, 1980, p.58.

de los cuales se ejercita el poder...la forma del Estado es género y la forma de gobierno, parte o especie de ese género... (3)

Establecida la premisa anterior, corresponde avocarnos al estudio en particular del Sistema Presidencial Mexicano, en forma breve, sin dejar de tratar sus puntos esenciales.

1.2. ORIGENES Y EVOLUCION

La configuración del Sistema Presidencial Mexicano presenta rasgos muy particulares, así, resulta paradójico que la fallida monarquía imperial de Iturbide, constituyó el intento inicial para tratar de formar un régimen de gobierno con predominio total del Jefe del Ejecutivo, y no obstante su corta duración

...Los diez meses que duró el primer imperio mexicano fueron tomados muy en cuenta al discutirse la configuración que debía darse al Poder Ejecutivo en el Acta Constitutiva y en la Constitución de 1824. (4)

Con anterioridad señalamos que el sistema de gobierno presidencial tiene su génesis en la Constitución Norteamericana de 1787; ahora bien, los tratadistas coinciden en otorgarle carta de naturaleza en nuestro país, a partir de la Constitución de 1824, la que a su vez se inspiró en la propia Constitución Norteamericana de 1787 y la Constitución Española de Cádiz de 1812.

De hecho, es en la Constitución de 1824 donde se establece la estructura fundamental del Sistema Presidencial Mexicano.

(3) Acosta Romero, Miguel.. Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. Ed., Forrida, México, 1986, p.71.

(4) Moreno Rodríguez, Rodrigo., Op. Cit., p.108.

No obstante que los pioneros del constitucionalismo mexicano abrevaron en la multitudada Constitución Norteamericana, los rumbos finalmente trazados por el sistema mexicano y el norteamericano han sido distintos, por ser diferentes en su totalidad las condiciones y el medio en los cuales han tenido su desarrollo.

En el punto anterior, mencionamos dentro de lo útil que le encontramos al concepto de sistema presidencial usado, los rasgos sociológicos que menciona; el desarrollo del Sistema Presidencial Mexicano se ha caracterizado, entre otras cosas, por atribuciones y facultades meta-jurídicas otorgadas por el pueblo al gobernante, fenómeno que ha existido desde el nacimiento de este sistema en nuestro país, así se señala:

El autoritarismo y el paternalismo del gobernante tienen su origen en el período colonial, en la medida en que, a lo largo de su desarrollo, se dió una centralización del poder por parte del gobernante como autoridad civil, militar y religiosa... Hay una continuidad histórica desde el cacique hasta el Presidente de la República, pasando por el virrey y el caudillo, como individuos que son los Jefes de la Nación, protectores de la población y hombres cuya voluntad personal es capaz de alterar el curso de los acontecimientos... (5)

La Constitución de 1824 se basó en la Constitución Norteamericana de 1787, de la que se tomó la estructura fundamental; así como en la Constitución de Cádiz de 1812, de la que tomó elementos relativos a los Secretarios de Estado, el refrendo ministerial, las relaciones del Ejecutivo con el Congreso así como diversas facultades concedidas al Presidente de la República, tal y como lo sostienen diversos autores mexicanos. (6)

(5) Heller Claude., Poder, Política y Estado. 1a. Ed., ANUIES, México, 1976, p.109.

(6) En este sentido se pronuncia Don Antonio Carrillo Flores, quien afirma: "México adoptó prácticamente desde su origen como República Federal el régimen presidencial, inspirado en la Constitución Norteamericana de 1787, aunque conservó de la Constitución Española de 1812, normas relativas a los Secretarios de Estado, que en teoría al menos guardan algunos puntos de similitud con el régimen parlamentario". Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. 1a. Ed., UNAM, 1987, p.43.

La misma idea y en términos muy similares la manifiesta Arturo González Cosío al señalar: "El sistema presidencial mexicano fue creado por la Constitución de 1824 con una fuerte influencia del modelo norteamericano, pero reabsorbiendo también instituciones y modalidades de la Constitución gaditana...". MEXICO: Cuatro Ensayos de Sociología Política. 1a. Ed., UNAM, 1972, p.136.

Con el objeto de profundizar al respecto, citaremos al Dr. Jorge Carpizo, quien señala que Don Andrés Serra Rojas realizó un estudio sobre el texto original de la Constitución Mexicana de 1857, hallando gran similitud entre los artículos 75 a 85 y el artículo 2o., Sección Primera a Cuarta de la Constitución Norteamericana, así como otros artículos mexicanos que versan sobre el Poder Ejecutivo, como los artículos 86 al 89 que se inspiran en el Capítulo VI, artículo 222 y siguientes de la Constitución de Cádiz de 1812. (7)

No obstante lo hasta ahora señalado, la instauración del régimen presidencial en México se realizó no sin antes sortear una serie de vicisitudes, tales como la determinación del titular del Poder Ejecutivo de la Federación, ya que el proyecto del Acta Constitutiva de la Constitución de 1824, proponía a una sola persona para esa función, mientras que los debates fueron en torno a la conveniencia de un Ejecutivo Colegiado o un Ejecutivo Unitario. (8)

Al final resultaron de mayor peso los argumentos esgrimidos en favor de un Ejecutivo Federal Unitario, al aprobarse el Artículo 74 de la Constitución de 1824, que consagró el ejercicio de la titularidad del Poder Ejecutivo en una sola persona.

El desarrollo del sistema presidencial se ha caracterizado por la dificultad que representa mantener un equilibrio entre los poderes, sobre todo entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como asentarlo en la norma fundamental.

Las Bases y Leyes Constitucionales de la República de 1836. aportaron la novedad del

Tal concepto es compartido por tratadistas como el Dr. Jorge Carpizo: Introducción al Derecho Mexicano, Tomo I., 1a. Ed., UNAM, México, 1981, p.148.

Así como Rodrigo Moreno Rodríguez. Op. Cit., p.110.

(7) Carpizo, Jorge., El Presidencialismo Mexicano, 2da. Ed., Siglo XXI Edit., México, 1979, p.42.

(8) Véase La Administración Pública Federal en México, de Rodrigo Moreno Rodríguez, p.p.108, 109 y 110, donde señala los debates efectuados por el Congreso Constituyente de 1824, en torno al titular del Poder Ejecutivo.

"Supremo Poder Conservador", dándole una característica muy particular a nuestro sistema presidencial: este poder podía ejercer control sobre el propio Ejecutivo y de hecho constituía una limitante a su campo de acción, en virtud de contar con facultades como la de renovar todo el ministerio, declarar la nulidad de los actos del Ejecutivo y poder declarar su incapacidad "física o moral", por otra parte:

... el Presidente de la República contaba con la facultad de devolver una sola vez los proyectos de ley o decretos aprobados por el Congreso, los cuales no podía rechazar de nueva cuenta si volvían a ser aprobados por las dos terceras partes de cada una de las Cámaras. (9)

Cabe señalar que sólo se ha hecho mención y se continuará haciendo, de los documentos de mayor trascendencia en la evolución de nuestro sistema presidencial.

Conforme a las Bases de Organización Política de la República expedidas en 1843, el Congreso gozaba de facultades para examinar y aprobar cada año la cuenta general de gastos presentada por el Ejecutivo; decretar anualmente los gastos generales del Gobierno; designar cada año el máximo de milicia activa que el Ejecutivo pudiera poner sobre las armas; reconocer la deuda nacional y decretar la forma de amortizarla; aprobar los tratados internacionales que celebrara el Ejecutivo; y ampliar sus facultades en caso de invasión extranjera o de sedición grave.

Dichas Bases no facultaban al Presidente de la República para rechazar proyectos de ley aprobados por las Cámaras, ya que necesariamente debía sancionarlas y publicarlas dentro de los seis días siguientes. (10)

Las referencias se hacen sobre los poderes Legislativo y Ejecutivo, ya que la interrelación

(9) *Ibid.*, p.111.

(10) *Ibid.*, p.112.

de éstos ha sido determinante en el desarrollo de nuestro sistema presidencial.

Por su parte, la Constitución de 1857 se caracteriza por un Legislativo con supremacía sobre el Ejecutivo, lo que originó se otorgaran al Ejecutivo facultades extraordinarias, para hacer frente a las situaciones conflictivas que convulsionaban al país en esa época, sin embargo:

El aumento de fuerza real del Ejecutivo propició que la concesión de facultades extraordinarias para legislar, se empezara a aplicar fuera del ámbito del presupuesto de la suspensión de garantías, llegándose al extremo de expedir o reformar legislación ordinaria con fundamento en facultades extraordinarias otorgadas fuera de dicho supuesto de suspensión. (11)

Es precisamente el texto constitucional de 1857, lo que propició en nuestro país la instauración de la dictadura, así lo menciona el Lic. Miguel de la Madrid:

Emilio Rabasa, en su obra "La Constitución y la Dictadura", siguiendo la argumentación de Justo Sierra, criticó duramente a la Constitución de 1857, por haber inclinado el equilibrio constitucional en favor del Congreso, obligando, de esta manera, a que el Presidente escogiera el camino de la dictadura, ya que la Constitución dificultaba el ejercicio eficaz del poder... (12)

La Constitución de 1917 fortaleció al poder Ejecutivo otorgándole una amplia gama de poderes, fortalecidos e incrementados con otros poderes que algunos autores denominan meta-jurídicos, meta-constitucionales o de origen sociológico.

En 1917 se institucionaliza el Presidencialismo -que viene a ser una de las dos grandes características con las cuales se distingue al Sistema Político Mexicano, la otra, es la formación del Partido Nacional Revolucionario en 1929-, con lo que concluyen las diferencias entre las diversas

(11) *Ibid.*, p.117.

(12) De la Madrid, H. Miguel., *Estudios de Derecho Constitucional*, F.R.I., México, 1981, p.249.

facciones que se disputaban el poder, iniciándose el período que se resume en la conocida frase de "Régimen de Instituciones, no de Caudillos".

Se aprecian una serie de constantes normativas en las leyes fundamentales a que hemos hecho referencia, existiendo la mayor discrepancia en la Constitución de 1857, esto es, resaltan mayores similitudes entre las Constituciones de 1824 y 1917, tales como el veto presidencial, el Congreso Bicameral, período único de sesiones del Congreso y la forma que reviste la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias. (13)

En la actualidad el régimen presidencial mexicano presente una serie de características y variantes, tratadas en los puntos posteriores.

1.3. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA PRESIDENCIAL

A diferencia del sistema parlamentario, donde existe una cierta fusión de los poderes, en el régimen presidencial se marca con mayor fuerza la diferencia entre éstos, sobre todo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

(13) "Si examinamos las tres Constituciones federales de México -las de 1824, 1857 y 1917-, constatamos que el sistema presidencial mexicano configurado en 1824 subsiste en buena parte hasta nuestros días, dado que entre los sistemas de gobierno asentados en las Constituciones mexicanas de 1824 y 1917 hay múltiples coincidencias. Se puede afirmar que los dos sistemas se aproximan en los puntos principales respecto a la estructuración del poder ejecutivo, siendo estas coincidencias principalmente las siguientes:

- a) La existencia del veto como facultad del presidente.
- b) El Congreso dividido en dos cámaras.
- c) Un sólo período de sesiones del Congreso, y
- d) La forma de convocar al Congreso a sesiones extraordinarias a partir de la reforma de

1943.

En cambio, la Constitución de 1857 estableció un sistema de gobierno diferente al de 1824, ya que sus características fueron opuestas a las señaladas: no veto, Congreso unicameral y dos períodos de sesiones. En 1857 el centro de poder plasmado en la ley fundamental se encontró en el Órgano Legislativo; las reformas de 1874 regresaron, en gran parte, a la estructura teórica que no había conocido en México desde 1824, la misma que en buena medida recogió el constituyente de 1916-1917". Carpizo, Jorge, Estudios Constitucionales, 1a. Ed., UNAM, México, 1980, p.p.327 y 328.

Asimismo, constituye una de sus principales características el hecho de que el Presidente no necesariamente debe ser miembro de la mayoría legislativa, lo cual en la práctica desemboca en no pocos problemas para gobernar.

Otra característica de relevancia capital del régimen presidencial, lo constituye la facultad discrecional del titular del Poder Ejecutivo para nombrar y remover a los ministros, aunado a que el Congreso no puede exigir responsabilidad a los propios ministros.

En resumen y apoyándonos en las características del régimen presidencial en general, mencionadas por los Doctores Jorge Carpizo y Miguel Acosta, se puede concluir que las características del sistema de gobierno presidencial en general, son las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario, está depositado en un Presidente.
- b) El Presidente es electo por el pueblo a través de una votación general.
- c) El hecho de ser electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, le da independencia frente a este poder.
- d) Existe preponderancia política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.
- e) Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, como es el Presidente de la República.
- f) El titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin ingerencia del Congreso y también tiene libre facultad para removerlos.

- g) Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son responsables políticamente ante el Congreso.
- h) Los Secretarios de Estado no funcionan en Gabinete Colegiado, Consejo de Ministros.
- i) El Presidente no puede disolver el Congreso.
- j) El Congreso no puede obligar a renunciar al Presidente de la República a través de un voto de censura.
- k) El Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- l) El Congreso no tiene facultades de censura, para los Secretarios y Jefes de Departamento Administrativo de Estado.
- m) Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y responden personalmente ante él, y finalmente
- n) El Presidente puede pertenecer a un partido político diferente al que tiene la mayoría en una o en las dos Cámaras del Congreso. (14)

Sin embargo, el presidencialismo mexicano, debido al entorno social e histórico en que se generó y ha evolucionado, presenta características propias, destacando la no reelección absoluta del Presidente de la República y la conditio sine qua non, relativa a la nacionalidad mexicana de los padres del Presidente; en general, el resto de las características arriba señaladas, encuadran perfectamente hasta ahora, en el Sistema Presidencial Mexicano.

(14) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit., p.75.
Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. p.p.270, 271 y 299.

1.4. CLASIFICACION QUE LA DOCTRINA HA ASIGNADO AL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO

Diversos tratadistas han insistido en ver ciertos matices de parlamentarismo contenidos en varios artículos de nuestra ley fundamental; se insistía en el Artículo 29 Constitucional, que establecía: para efecto de la suspensión de garantías individuales, el único facultado para solicitar dicha suspensión era -como a la fecha lo sigue siendo- el Presidente de la República, previo acuerdo del Consejo de Ministros.

Era precisamente el Organo Colegiado mencionado en último término, el que hacía que los tratadistas encontraran en la anterior redacción de este precepto visos de parlamentarismo.

Tal postura doctrinaria ha quedado carente de fundamento, toda vez que mediante reforma publicada el 21 de abril de 1981, desapareció la única mención que en la Constitución se hacía al denominado Consejo de Ministros; en la actualidad su redacción se refiere a los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Otros preceptos que supuestamente contienen visos de parlamentarismo son:

- El artículo 92, en relación al referendo ministerial, pero tampoco resulta de solidez para afirmar los matices parlamentarios en nuestro sistema, por los motivos detalladamente tratados adelante;
- El artículo 93 que se refiere a los informes de los Secretarios de Estado ante las Cámaras, tampoco constituye un signo de sistema parlamentario ya que no existe fórmula alguna para ejercer presión sobre el Secretario en turno, sino la simple crítica a cargo de los integrantes de las Cámaras, y por directa y áspera que sea esta crítica, no puede llegar

a la magnitud de obligar a la dimisión del Secretario informante, ni mucho menos a la del Gobierno, personificado en el Presidente de la República.

Por otra parte, se encuentran los artículos 84 y 85 de nuestra Carta Magna, relativos a la sustitución del Presidente de la República cuando éste falta. Señalan estos artículos que compete al Congreso designar a su sucesor, y se han querido ver visos de parlamentarismo en virtud de que en el sistema parlamentario, como se señaló en el Capítulo I, el primer ministro es nombrado de acuerdo con la mayoría parlamentaria, sin embargo tampoco constituyen matiz parlamentario ya que en ningún momento el Presidente responde ante el Congreso que lo designó.

Por lo anterior, manifestamos nuestro acuerdo total con los juristas que han clasificado el sistema presidencial mexicano como un sistema presidencial puro, ya que reúne las características siguientes:

- a) El presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de gobierno.
- b) El presidente de la República es electo por el pueblo.
- c) El presidente de la República nombra y remueve libremente a sus secretarios de Estado.
- d) El presidente y sus secretarios de Estado no son políticamente responsables ante el Congreso.
- e) El presidente y sus secretarios de Estado no pueden ser al mismo tiempo miembros del Congreso.
- f) El presidente puede pertenecer a un partido político distinto al de la mayoría del Congreso.

g) El presidente no puede disolver el Congreso, pues de lo contrario estaría dando un golpe de Estado; si el Congreso diera un voto de censura al presidente, esto no la obliga a renunciar. (15)

La misma clasificación se la otorga el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado (16), el propio Doctor Jorge Carpizo (17) y el Licenciado Rodrigo Moreno Rodríguez (18), entre otros.

Hemos hecho mención de que el nuestro es un sistema presidencial puro, con el objeto de dejar asentado, que tal aserto, constituirá la óptica desde la cual se analizará el tema relativo al referendo ministerial en México, y asimismo, servirá de base para fundamentar nuestra opinión en relación a tal institución jurídica.

(15) Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo., Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I.. 1a. Ed., UNAM, México, 1987. p.p.148 y 149.

(16) "El Sistema Mexicano es puramente presidencialista. El Jefe del Ejecutivo Federal es, al mismo tiempo, jefe del Estado y jefe del gobierno. La dirección política del gobierno federal es determinada libremente por el Presidente, con independencia del Poder Legislativo; los colaboradores del Presidente no son propiamente titulares del Poder Ejecutivo, sino auxiliares dependientes de su único titular, que es el Presidente, quien tiene las más amplias facultades constitucionales para nombrar y remover libremente sus más inmediatos colaboradores: secretarios del despacho, jefes de departamentos administrativos y procuradores generales de la República y del Distrito. El Presidente es políticamente independiente ante el Congreso de la Unión; esto es, no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su Gobierno, las directrices que juzgue conveniente; la duración del cargo presidencial está fijada en la Constitución y no depende del apoyo del Poder Legislativo; el nombramiento y remoción de sus colaboradores inmediatos citados no están sujetos a la voluntad del Legislativo. Ciertamente existen en la Constitución algunas instituciones que dan la apariencia de tener determinadas reminiscencias parlamentarias -el referendo, el Consejo de Ministros del artículo 29 (a la fecha en que el Licenciado De la Madrid escribió sobre el artículo 29, aún no acontecía la reforma ya mencionada de 1981), el informe anual del Presidente ante las cámaras, la obligación de los secretarios de informar ante las mismas, etc.-; sin embargo, la regulación constitucional de dichas instituciones nos lleva a la conclusión de que ninguna de ellas le resta, en nada, al sistema presidencial su más absoluta pureza". De la Madrid Hurtado, Miguel. Op. Cit., p.p.242 y 243. (La acentuación entre guilanes es del autor).

(17) Carpizo, Jorge., El Presidencialismo Mexicano. p.29.

(18) Moreno Rodríguez, Rodrigo., Op. Cit., p.119.

2. ORGANIZACION DEL GOBIERNO FEDERAL

La naturaleza jurídica del Estado Mexicano es federal, atento a lo que establecen los artículos 40 y 41 de la Constitución Política.

El artículo 40 establece: "...es voluntad del pueblo mexicano constituirse en República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos por cuanto a su régimen interior, pero unidos en una Federación formada por los principios contenidos en la propia Ley Fundamental..."; por otro lado, el artículo 41 señala: "...el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en lo que corresponda a su competencia, y por los Estados, en lo relativo a sus regímenes interiores, en términos de la Carta Magna, así como de las Constituciones de los Estados, que en ningún caso podrán contravenir el Pacto Federal..."

Conforme a los artículos señalados, existe el ejercicio de la soberanía del pueblo mexicano por medio de los Poderes de la Unión, y si se concibe al Gobierno como:

...la unidad dotada de poder de mando que surge de la integración e interacción de la totalidad de los órganos públicos que ejercen las diversas funciones gubernamentales dentro del Estado. Es evidente que esa misma unidad llamada Gobierno manifiesta su voluntad, traduce sus decisiones y actos y desarrolla toda su actividad al través de los órganos encargados de ejercer las funciones establecidas por el ordenamiento jurídico nacional. (19)

Esto último encabezado por los preceptos que contiene nuestra ley fundamental.

La estructura de los órganos gubernamentales y la manera en que dichos órganos se interrelacionan, determina la clasificación jurídica de las formas de Gobierno; la propia Constitución es contundente al señalar que la nuestra es una República representativa y federal, tal

(19) Moreno Rodríguez, Rodrigo., *Ibid.*, p.39.

representación radica en que del total de actividades comunitarias, sociales, políticas y económicas, el pueblo otorga un número determinado de ellas, mismas que son ejercidas como atribuciones por los titulares de los órganos que integran la estructura gubernamental del Estado, cuyo ejercicio se encuentra limitado por las Constituciones Federales y Locales.

Lo Federal radica en que nuestro Estado cuenta con un territorio propio integrado por los de los Estados Federados; cuenta asimismo con una población del total de los Estados miembros; con un Gobierno central que es el poder supremo en lo interno, por Gobiernos Locales con funciones autónomas dentro de las esferas de su competencia y con un sistema jurídico que bien puede ser federal o local.

Los gobernantes o titulares de los órganos de Gobierno, ejercen funciones delegadas por el propio pueblo, con el objeto de garantizar la convivencia social y pacífica que conlleve la consecución de los fines y metas del Estado; de esta manera aparece la Administración Pública, y en nuestro país, como Estado Federal, existe en tres niveles de Gobierno: el Federal, el Estatal y el Municipal.

Por cuanto al Gobierno de la Federación en sí, se encuentra constituido por los Poderes de la Nación: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y resulta oportuno señalar, que en un régimen federal como el nuestro, hay una sola soberanía y diferentes potestades o competencias derivadas de la Constitución: la competencia Federal, la competencia o potestad local, y la esfera municipal. (20)

Uno de los grandes medios que el Estado tiene para lograr sus fines y metas, es precisamente la Administración Pública; para prestar los servicios públicos a su cargo y para realizar las atribuciones que las leyes le otorgan, cuenta con órganos administrativos y con titulares o representantes de éstos: los funcionarios y servidores públicos; al respecto profundizaremos al

(20) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit., p.84.

tratar lo relativo al Poder Ejecutivo en específico, bástenos por ahora señalar las siguientes premisas:

- a) Nuestro país cuenta con un sistema de Gobierno Federal, en virtud de que existen tres poderes federales, cada uno de ellos con competencia otorgada constitucionalmente, con la obligación de cooperar todos para la obtención de la unidad estatal.
- b) Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas.
- c) Entre la federación y las entidades federativas, existe coincidencia de decisiones fundamentales.
- d) Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución, sin contravenir el pacto federal.
- e) El pacto federal contenido en la Constitución General, es la unidad del Estado Federal.
- f) Todo lo que no está atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas.

(21)

Sin duda es el régimen federal lo que viene a constituir la esencia misma de nuestro sistema de Gobierno y uno de los ingredientes que fortalece el orden jurídico nacional; su organización y los pesos y contrapesos existentes entre los Poderes, sobre todo entre el Legislativo y el Ejecutivo, originan las características que identifican nuestro Sistema Presidencial.

(21) Para la determinación de estas características nos basamos en la obra del Dr. Jorge Carpizo Estudios Constitucionales. p.94.

Para efectos de este trabajo, entenderemos por órgano del Estado: "...el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado..." (22), a través de estos órganos, el Estado Mexicano cumple con sus fines.

Nos corresponde enseguida realizar un somero análisis de los órganos primordiales, constituidos por los tres poderes federales.

2.1. LOS PODERES EJECUTIVO, LEGISLATIVO Y JUDICIAL GENERALIDADES

Ha quedado debidamente señalado que el Gobierno del Estado Federal Mexicano se constituye por los Poderes de la Unión: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; asimismo, en el punto anterior señalamos que igual organización y distribución de funciones la tienen las treinta y dos entidades federativas de nuestro país.

Ahora bien, cada uno de los poderes señalados cuenta con una serie de atribuciones, que ejercita a través de funciones tendientes todas a la consecución de los fines del Estado.

Con insistencia se señala que de los tres poderes referidos, el Ejecutivo cuenta con predominio sobre los otros dos, esto obedece al desarrollo del Estado Mexicano; en efecto, conforme a la Constitución de 1857, formalmente el poder que contaba con el mayor número de atribuciones era el Poder Legislativo, y la amarga experiencia de la dictadura de Porfirio Díaz, orilló al constituyente de 1917 a pugnar por fortalecer al Poder Ejecutivo.

(22) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit., p.109.

En la parte final del punto anterior, se habló de los llamados órganos gubernamentales, por lo tanto:

...los órganos gubernamentales son los llamados "poderes" Legislativo, Judicial y Ejecutivo... la integración e interacción de ellos y todos sus componentes (órganos públicos secundarios, centrales y locales), forman la unidad llamada Gobierno del Estado. (23)

Resulta importante identificar desde ahora por separado los tres órganos mencionados, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y entender que juntos forman la unidad superior llamada Gobierno, la cual conforme a la Teoría Política es uno de los elementos del Estado.

En conclusión, las funciones primordiales del Gobierno son:

- la elaboración de Leyes,
- la satisfacción de las necesidades generales de la población, y
- la impartición de justicia,

estas funciones realizadas a través de los llamados tres poderes.

Las generalidades correspondientes a cada uno de los poderes se encuentran debidamente señaladas en nuestra Constitución; así, los artículos 50 al 79, se refieren todos ellos al Poder Legislativo; a la integración del Congreso Federal; a la representación de los ciudadanos y de las entidades federativas, así como a la competencia y funciones que le atañen.

(23) Moreno Rodríguez, Rodrigo., Op. Cit., p.43.

Del Poder Legislativo se ha señalado: La principal función del Poder Legislativo estriba en dar la Ley (24), otras facultades de este poder son la expedición de decretos; la determinación de las contribuciones; el otorgamiento de amnistía; el nombramiento de su personal y la resolución sobre faltas del Ejecutivo y otros servidores públicos; la declaración de guerra; la revisión de la cuenta anual del Gobierno; la aprobación de los empréstitos contraídos con el extranjero; y finalmente, el otorgamiento de permisos para que tropas extranjeras atraviesen el país. (25)

Los artículos constitucionales relativos al Poder Ejecutivo, son los artículos del 80 al 93, y su contenido se refiere al propio titular del Poder Ejecutivo: a su elección; a su sustitución; a las limitantes en su desempeño; a la organización de la Administración Pública Federal; a todo lo relativo a los titulares de dependencias y entidades federales; al refrendo ministerial y a la obligación de los servidores públicos de informar al Congreso General, del estado que guarden las dependencias y entidades a su cargo.

En un régimen como el nuestro, el Poder Ejecutivo es el pivote y columna vertebral del sistema, y citando al doctor José María Luis Mora:

Es el eje sobre el que gira toda la máquina política, que recibe de él todo su movimiento y acción, pues de nada sirven las mejores leyes, ni las sentencias más justas y acertadas, si aquellas no se ejecutan, y éstas no se ponen en práctica. La actividad y la fuerza son los atributos esenciales de este poder, que jamás podrá constituirse de otro manera. (26)

Hemos hecho referencia a este poder, sin ahondar más en sus características, ya que un análisis pormenorizado se realiza en los puntos complementarios de este capítulo.

(24) Carpizo, Jorge., *Las Humanidades en el Siglo XX.*, 1a. Ed., UNAM, México, p.122.

(25) Carpizo, Jorge., *Loc. Cit.*

(26) Citado por Jorge Carpizo. *Loc. Cit.*

Por cuanto al Poder Judicial, los artículos del 94 al 107, contienen los lineamientos esenciales de su organización y funcionamiento. Este poder, parafraseando al Dr. Carpizo, tiene como función primordial la jurisdiccional, dirime los conflictos presentados ante los Tribunales, aplica la ley al caso concreto, con el objeto de resolver la controversia existente; y además, vigila que la actuación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo se realice dentro del marco normativo que la propia Constitución les ha otorgado; y lo más importante: es quien interpreta la propia Ley Fundamental.

Los preceptos constitucionales comunes a los poderes federales son los artículos 39, 40, 41 y 49 de la Constitución de la República -sobre todo estos dos últimos-.

El motivo por el cual se ha hecho mención a las generalidades de los Poderes Federales, ha sido con el objeto de ubicar al lector sobre las trascendentales funciones realizadas por cada uno; si bien es cierto que el Ejecutivo tiene de facto, mayor juego dentro de nuestro sistema político, esto obedece al desarrollo histórico nacional y a la realidad social misma imperante, como lo señala el Dr. Mora, la constitución del Ejecutivo -sobre todo en un sistema como el nuestro- no pudo ser de otra manera.

Adelante centraremos nuestro estudio sobre el Poder Ejecutivo, de ahí que quisimos hacer mención a los tres poderes, para destacar su ubicación a nivel constitucional.

2.2. LA TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES

Resulta oportuno mencionar ahora, la teoría atribuida al ilustre Barón de la Bréde y de Montesquieu, Carlos Luis de Secondat. En efecto, su labor de cerca de catorce años, se vió plasmada finalmente en la clásica obra denominada "El Espíritu de las Leyes", publicada en el año de 1748.

En esta obra, en el Capítulo Sexto del Libro II, en forma concreta se contiene la decantada teoría de la división de poderes, la cual bien puede resumirse en la idea de que el poder detenga al poder, en beneficio de la propia libertad humana y por ningún motivo todo el poder deberá recaer en una sola persona, ya que en este supuesto podrá existir todo, menos la libertad humana.

La mayoría de tratadistas coinciden al señalar que Montesquieu no es en sí el creador de tal teoría pero igualmente coinciden en que es el ilustre barón francés quien por primera vez le da visos políticos.

Se señalan como antecedentes los siguientes:

"En el pensamiento político griego se encuentra la definición de Aristóteles, quien ...dentro de la Polis advirtió la existencia de tres poderes... La asamblea deliberante... el Cuerpo de Magistrados... y... el Cuerpo Judicial... -esto contenido en "La Política"; en Roma, el notable pensador Polibio, dedujo como mejor forma de gobierno, la mixta, con tres elementos. En los finales de la Edad Media, Bodino habló de diversas clases de soberanía..." (27)

Las anteriores citas son relativas a la época antigua; en la época moderna es John Locke quien expuso los lineamientos de la doctrina que nos ocupa, en su célebre obra "Ensayo sobre el Gobierno Civil"; no obstante, es Montesquieu, quien manifiesta en forma concisa los fundamentos de tal teoría, al afirmar:

En cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, de las cosas relativas al derecho de gentes, y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado, hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadores, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado. (28)

(27) Moreno, Daniel., Derecho Constitucional Mexicano. 6a. Ed., Pax-México, México, 1981, p.p.386 y 387.

(28) Moreno, Daniel., Op. Cit., p.388.

La aportación del Barón de Montesquieu es la señalización del poder Judicial, y asimismo, supera el enfoque meramente funcional que sus antecesores le habían dado a esta teoría, para plantearla desde el punto de vista político.

El principio de la división de poderes se ha aplicado en forma sistemática en el constitucionalismo mexicano, y es uno de los principios básicos de nuestra actual Carta Magna.

En la Constitución de Apatzingán de 1814, se consagra en sus artículos 11 y 12 este principio; la división de poderes se establecía de manera expresa en los artículos 23 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de enero de 1823, y artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación de 31 de enero de 1824.

Excepción hecha de la modalidad del Supremo Poder Conservador establecido en la Segunda Ley Constitucional de 1836, se adoptó el principio de la división de poderes en el resto de los documentos constitucionales:

- artículo 6o. de la Constitución de 1824,
- artículo 4o. de las Bases Constitucionales de 1835,
- artículo 6o. del Proyecto de Reformas Constitucionales de 1840,
- artículos 5o. del Proyecto de la Mayoría, 27 del de la Minoría y 33 del tercer Proyecto de Reformas de 1842,
- artículo 5o. de la Bases de Organización Política de 1843,

Con excepción del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, de 15 de mayo de 1856, que no la consagró expresamente, ya que se trataba de una carta transitoria, que tuvo escasa vigencia,

- artículo 50 de la Constitución de 1857, y

- artículo 49 de la Constitución de 1917.

Tal principio de división de poderes fue adoptado en términos similares a lo establecido en el artículo 9o. del Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824, que establecía:

El Poder Supremo de la Federación se divide para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo. (29)

Mientras que nuestra actual Carta Magna señala:

Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

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 conforme 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.

(29) Para esta cita sobre la formulación de los antecedentes históricos de la división de poderes en el constitucionalismo mexicano, nos basamos en el amplio estudio que al respecto realizó el Lic. J. Jesús Orozco Enriquez, en relación con el Art. 49 de nuestra Carta Magna, contenido en la edición comentada de la Constitución publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Ahora bien, se hace mención a la teoría de la división de poderes en virtud de constituir uno de los principios básicos que definen la estructura política de nuestro país; los puntos posteriores a desarrollar, se refieren a la actividad estatal, y como afirma el maestro Gabino Fraga:

El estudio de la teoría de las funciones del Estado requiere como antecedentes indispensables el conocimiento, aunque sea en forma sumaria, de la teoría de la división de Poderes que es de donde aquélla deriva. (30)

La legislación nacional sigue manteniendo como principio rector la tesis tratada, y por ello resulta acertada la apreciación siguiente:

...la propia Organización Federal, que ha sido uno de los principios políticos estructurales de nuestro régimen constitucional desde los primeros años de nuestra vida independiente, es sin duda una de las aplicaciones del principio de la división de poderes, operando en una forma que metafóricamente podríamos llamar horizontal, tomando al federalismo como una técnica dispersora y descentralizadora del poder político. (31)

2.2.1. OPINION DE DIVERSOS TRATADISTAS

Apenas se divulgaron las ideas de Montesquieu, comenzaron a formarse toda una serie de opiniones al respecto, la mayoría versando sobre críticas en contra, destaca la formulada por Rousseau, quien señaló que no existía posibilidad alguna de dividir a la soberanía, y por tanto, resultaba totalmente inadecuado hablar de poderes, ya que en realidad se trataba de emanaciones de la autoridad soberana, a la cual los llamados poderes están supeditados.

(30) Fraga, Gabino., *Derecho Administrativo*. 26a. Ed., Porrúa, México, 1987, p.28.

(31) De la Madrid, H. Miguel., *Op. Cit.*, p-p.219 y 220.

A las críticas se agregó la de Carré de Malberg, quien afirmó que las ideas de Montesquieu sobre la organización de los poderes, aún cuando pregonaban de liberales, mesuradas y sagaces, resultaban al final de cuentas aún más perjudiciales que los sofismas contenidos en el contrato social.

Hubo también las tesis en el sentido de que no existía unidad en la organización estatal, ésta se hallaba en realidad dividida en tres personas morales distintas, los cuales se complementaban recíprocamente, tales ideas fueron sostenidas por varios pensadores, como Emanuel Kant.

Las críticas en contra de la tesis de división de poderes, se han dado en diversas épocas; a fines del siglo XIX, el jurista Jellinek, manifestó la imposibilidad de adscribir a cada uno de los tres órganos del Estado el ejercicio exclusivo de las tres funciones tradicionales.

Por otra parte, Carl Schmit manifestó que lo correcto era hablar de distinción, más no de división de poderes, con miras a la búsqueda del equilibrio entre los mismos.

En resumen, las críticas en contra del principio de la división de poderes, califican de utópico, imposible y hasta impiden el pretender la separación de los órganos del poder público, cada uno esgrimiendo los argumentos propios de su época; sin embargo, en todas las críticas se aprecia cierto radicalismo que las demerita y a la larga las deja sin efecto alguno, fortaleciendo la propia esencia del principio de la división de poderes, según se plantea en el personal punto de vista que a continuación se desarrolla.

2.2.2. EL PUNTO DE VISTA PERSONAL.

Aún cuando la teoría de la división de poderes ha sido fuertemente criticada, la mayoría de tales críticas se deben a un error de apreciación, ya que la ven como una teoría rígida e inflexible, lo

cual, a nuestro juicio, no fue el planteamiento de Montesquieu; por lo tanto, consideramos que los adjetivos de rigidez e inflexibilidad deben aplicarse en todo caso a los intérpretes del Barón.

No obstante el rigor aplicado por los críticos, la esencia del principio de la división de las funciones gubernamentales sigue vigente, constituyendo uno de los más sólidos pilares de la estructura constitucional actual de los Estados.

Por ello consideramos que no debe entenderse el término de "división de poderes" en forma tajante, sino debe entenderse tal teoría como la división fundada en razones prácticas de la actividad estatal, que se interrelacionan y tiene recíproca colaboración con la finalidad de cumplir cabalmente con las tareas de Gobierno.

Lo anterior debido a la existencia de los dos criterios para determinar la naturaleza de las actividades del Estado: el criterio formal, referido al órgano que realiza determinada actividad, y el criterio material, relativo a la naturaleza de la actividad desarrollada, esto es, en el sentido material de la misma.

Conforme al segundo de los criterios mencionados, habrá actos que por su propia naturaleza serán materialmente legislativos, pero por disposición legal expresa son realizados por el Poder Ejecutivo; esto nos lleva a afirmar que debido al incremento de las funciones estatales, y por ende el aumento en la complejidad de las mismas, ha quedado parcialmente desvirtuado el principio de la división de poderes, si se aprecia desde un punto de vista rígido.

Sin embargo, queda fortalecido si se ve desde el punto de vista de las funciones, así como la razón política de que exista (por lo menos en el papel), un reparto equitativo de competencias y una independencia e igualdad entre los poderes estatales.

Es innegable la necesidad práctica de la existencia de una media colaboración de los poderes, en virtud del cúmulo de funciones materiales desarrolladas por cada uno, así como de las

diversas participaciones que necesariamente debe tener en atribuciones o facultades supuestamente exclusivas de los otros poderes, atento a los principios clásicos de las funciones gubernamentales.

Por todo lo anteriormente manifestado, en opinión del autor, cada Estado según las propias necesidades que su evolución le vaya imponiendo, interpretará y aplicará el principio de la división de poderes; si la esencia o idea original de este principio es que la actividad del Estado se realice a través de los diversos órganos de Gobierno debidamente coordinados y con su precisa señalización de responsabilidad, debe tomarse en cuenta forzosamente al diseñar la estructura jurídica de un Estado, lo cual dará la posibilidad de mantener el equilibrio político y la supervivencia misma del Estado.

De esta manera el poder realmente detendrá al poder y verá sólo como remota posibilidad el abuso del poder que en un momento dado pueda conducir al despotismo o a la tiranía.

2.3. EL PRESIDENCIALISMO COMO EJE DEL SISTEMA POLITICO MEXICANO

Debido a los tiempos políticos actuales de nuestra nación, hasta ahora, existe unanimidad al afirmar que son dos los pilares fundamentales de la estructura política de nuestro país: uno de ellos es la existencia de un partido dominante, que sus opositores y detractores se esmeran en calificarlo de oficial o de semi-oficial y por otra parte, el presidencialismo.

El análisis y estudio del primero de los elementos mencionados, resulta ajeno al planteamiento original de este trabajo, y por el contrario, el segundo de ellos resulta de cabal importancia.

Comenzaremos por afirmar que el Constituyente de Querétaro de 1917, tuvo como

consigna primordial la configuración del Poder Ejecutivo; son memorables los argumentos que en favor de ello esgrimió Don Venustiano Carranza.

Posteriormente y bajo la idea de que nuestro país debía desarrollarse bajo un régimen de instituciones y no de caudillos, sobre la marcha -valga la expresión- se fue fortaleciendo aún más la figura presidencial, con facultades meta-jurídicas o sociológicas.

A principios del presente siglo, en nuestro país se originó el presidencialismo con la fuerza que persiste hasta nuestros días, y sobre todo:

...durante los veinticinco años que transcurren de 1950 a 1975, el Poder Ejecutivo ha obtenido algunas nuevas funciones... esos veinticinco años han reafirmado la posición del Presidente mexicano como el centro del poder en nuestro sistema político-constitucional... (32)

Varias han sido las explicaciones formuladas con el objeto de esclarecer, criticar y en ocasiones justificar tanta concentración de poder en la figura presidencial; el Lic. De la Madrid afirma que el fortalecimiento del Ejecutivo en la Constitución de 1917 obedeció a la idea de que sólo mediante un Gobierno fuerte y efectivo se podría llevar adelante la obra de la revolución, pero previamente formula su opinión del porqué del poder de la figura presidencial y manifiesta que desde siempre, tiempos precortesianos y del virreinato, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el Jefe del Gobierno al hombre más poderoso del país.

Lo que resulta incuestionable en la actualidad es el poder presidencial que se manifiesta de facto; algunos autores lo han comparado al que tenían los reyes europeos del siglo XVII, afirman que representa la reminiscencia pre-hispánica con poderes casi mágicos, que lo convierten en un emperador sexenal, este punto de vista lo sostiene el maestro Daniel Moreno Díaz.

Existen quienes manifiestan su inconformidad con la concentración de tanto poder en una sola persona, y entre ellos se cuenta a Salvador Alvarado. (33 y 34)

Por otra parte, existen también las posturas que afirman: El Presidente es la persona más importante del país; es quien designa a los altos funcionarios; quien llena de honores o de descrédito político, quien puede otorgar concesiones que permiten que una persona se haga millonaria, quien determina prácticamente el estilo de vida durante su mandato -que es demasiado decir-; quien puede darle al país un sistema con orientación social, o bien, de ayuda a las clases adineradas; quien tiene en sus manos la determinación de los recursos públicos, que pueden ser para resolver los problemas mencionados o para obras de ornato; y que más que guiar los destinos de nuestro país, los determina. (35)

No ha escapado la figura presidencial a la apreciación desde el punto de vista sociológico, así, Arturo González Cosío señala: entre el pueblo y el Jefe del Ejecutivo existe un vínculo un tanto

(33) 'Todo se quiere esperar de la acción personal del Presidente de la República, en quien se ha concentrado tal suma de facultades y se le ha investido tácitamente de un poder tan absoluto, que es materialmente, humanamente imposible que pueda sobrellevar la aplastante carga de responsabilidades con que se le agobia'. Alvarado, Salvador. La Reconstrucción de México. Tomo III., P.R.I. México, 1982, p.143.

(34) 'Dentro de nuestra megalomanía nacional, hemos pretendido que el Primer Magistrado de la Nación tenga una suma tan grande de cualidades que no hemos encontrado ni encontraremos quien nos satisfaga. Es necesario desarraigarnos de semejante tontería y buscar un remedio a tal estado de cosas; que no cambiará mientras juguemos a la original lotería de encontrar cada cuatro años -en la actualidad sería 'cada seis años'- un hombre extraordinario que reúna, a las virtudes de Franklin, la firmeza de Juárez, la energía de Clemenceau, los talentos de Pitt y el genio prolífico de Napoleón.

Esto es sencillamente imposible podemos encontrar hombres más o menos hábiles, más o menos honrados o instruidos; pero nunca dejará de ser el absurdo más grande confiar íntegramente nuestros destinos, a la natural fragilidad de un ser humano.

Es preciso buscar una solución a tal orden de cosas, de algún modo, en alguna forma; pero es necesario encontrar un remedio'. Alvarado, Salvador, Op. Cit., p.149.

(35) La extracción de tal apreciación se obtuvo de la obra del Dr. Jorge Carpizo, La Constitución Mexicana de 1917. p.294.

A fin de ampliar estos conceptos, remitimos al lector a la obra de este mismo autor 'El Presidencialismo Mexicano', en la cual desarrolla un análisis jurídico, político y sociológico de la figura presidencial.

religioso, la persona del Presidente está rodeada de un halo mágico y omnipotente; antes de la independencia el rey era una persona inalcanzable, lejana, y el poderoso virrey sólo su reflejo y representante; el Ejecutivo como en las raíces indígenas, reúne poderes religiosos y políticos, es una figura imperial, sagrada y prestigiosa que han determinado una actitud de los mexicanos frente al jefe del poder político, con bases que corresponden a su mentalidad, condiciones de vida y estructura psíquica; lo que nos permite afirmar: el titular del Ejecutivo en México cuenta con facultades que lo hacen casi omnipotente y le dan un poder que difícilmente puede apreciarse en alguna otra Nación. (36)

En virtud del desarrollo natural tomado por los diversos tópicos hasta ahora tratados, resulta necesario concretar, y por tal motivo, señalaremos que la figura presidencial, en un régimen como el nuestro, y a diferencia del sistema parlamentario, desarrolla la doble función de Jefe de Estado y de Gobierno. En el primero de los casos tal cargo implica la representación nacional, e igualmente el desarrollo de todas y cada una de las funciones que en virtud de tener tal carácter nuestras leyes le conceden.

Como Jefe de Gobierno, se encuentra en la cúspide de la organización de la administración pública federal y dentro de la amplia gama de funciones que con tal carácter desempeña "...da contenido a su estructura -del gobierno-, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado..." (37)

Hacemos hincapié en el liderazgo de derecho y de hecho que la figura presidencial realiza en la administración pública federal, ya que tal característica será utilizada como punto de referencia en los temas posteriores.

(36) González Cosío, Arturo., Op. Cit., p.134.

(37) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit., p.132.

2.4. EL PODER EJECUTIVO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO

Con el objeto de puntualizar desde ahora los elementos básicos de este apartado, hemos de señalar: el Ejecutivo Federal Mexicano está integrado por diversos órganos, destacando la Administración Pública, sin embargo resulta evidente que ésta no representa la totalidad del Poder Ejecutivo, pero es su parte medular.

En efecto, nuestra Constitución señala al Poder Ejecutivo como unitario y unipersonal, asimismo y con el objeto de abarcar correctamente todas las funciones que le corresponden y cumplir oportunamente con sus objetivos, existirán diversos órganos que lo auxiliarán en tal empresa -así lo establece el artículo 90 constitucional-.

Sin entrar en detalle de las diversas funciones a cargo del Ejecutivo Federal, nos concretamos a cuestionar la situación de la Administración Pública (reiteramos, no es sinónimo de Poder Ejecutivo).

Es el propio Ejecutivo, quien tiene una estrecha relación con la Administración Pública, en virtud de que los titulares de los diversos órganos administrativos auxiliares, son nombrados y removidos por él, y entre éstos se incluye a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República, al Jefe del Departamento del Distrito Federal; de manera directa o indirecta, interviene también en los nombramientos y funcionamiento general del sector público dependiente del Gobierno Federal, tales como: organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomisos públicos, entre otros.

Interviene en forma directa en aquellos casos en los cuales corre a su cargo la designación de los titulares de esos órganos, y en forma indirecta, cuando lo realiza a través de los titulares de las dependencias cabeza del sector del órgano administrativo de que se trate.

Es el Jefe del Ejecutivo quien determina los lineamientos y políticas generales a desarrollar por la Administración Pública Federal, y asimismo, quien de hecho da las decisiones de mayor trascendencia en este ámbito.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 Constitucional, establece las bases de organización de la Administración Pública Federal y la divide en centralizada y paraestatal, y señala en forma clara que la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada.

En tanto que los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las instituciones de seguros y de fianzas, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.

Se señala también en dicho cuerpo legal que el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal dependerán directamente del titular del Ejecutivo, y son por lo tanto sus auxiliares directos.

La interrelación de estos órganos y su lugar dentro de la estructura del Gobierno constituye la organización administrativa.

Ahora bien, consideramos oportuno puntualizar que tal administración de gobierno se remonta a los propios orígenes del sistema federal, y así en la obra "El Federalista", de Hamilton, se menciona:

La administración del Gobierno comprende dando a esta expresión el sentido más general, todas las operaciones del cuerpo político, cualquiera que ellas sean: legislativa, ejecutiva o judicial, pero en su acepción más usual y quizá la más

precisa, estas palabras se aplican a los detalles y a los negocios que caen particularmente en los del dominio del departamento ejecutivo... (38)

Por otra parte, desde fines del siglo pasado, la idea de que los agentes del Gobierno - denominados así genéricamente- dependan directamente del Jefe del Ejecutivo, ya imperaba, y así Don Teodosio Lares señaló:

 Todos los agentes del Poder Ejecutivo, de cualquier carácter que sean, se hallan sujetos a los actos de disciplina que el Gobierno pueda ejercer sobre cada uno de ellos... (39)

Como ocupante de la superior jerarquía de la organización administrativa del Gobierno Mexicano, el Ejecutivo cumple con una de sus primordiales funciones como Jefe de Gobierno, y esta función, aunada a las señaladas en los apartados precedentes, determinan en la práctica, al Poder Ejecutivo dentro de nuestro régimen político con preeminencia sobre los otros dos poderes.

En conclusión y parafraseando las ideas del maestro Alfonso Nava Negrete expresadas en su cátedra, señalaremos que toda la Administración Pública auxilia al Presidente de la República como depositario del Poder Ejecutivo Federal; el Poder Ejecutivo es una fuerza, una potestad, ejercida por una persona: el Presidente, y no se trata de un gran órgano administrativo en donde quepa la Administración Pública.

(38) Citado por Andrés Serra Rojas en su libro de Derecho Administrativo, Tomo I., p.512.

La citada idea de Hamilton se complementa con lo siguiente: "...La dirección de los negocios exteriores, la preparación de los planes de finanzas, el empleo y la inversión de los fondos públicos hechos conforme a los presupuestos votados por la legislatura; la organización de la Armada y de la Marina, la Dirección de las Operaciones Militares, en fin, todas las cuestiones de naturaleza semejante constituyen lo que se puede llamar la Administración del Gobierno. Por consecuencia las personas a cuyo cuidado individual se confían estas diferentes materias, deben ser consideradas como los ayudantes a los delegados del Magistrado Supremo; por éstas razones, es a éstos al que pertenece el derecho de designarlos y estos agentes deben estar sometidos a su vigilancia".

(39) Lares, Teodosio., Lecciones de Derecho Administrativo. Facsímil. UNAM, México, 1978, p.55.

Al referirnos a los diversos poderes estatales, hablamos de los criterios formal y material, con base en los cuales se determinan las funciones del Gobierno: el formal, en función del órgano de donde proviene el acto; y el material, referido al contenido mismo del acto, prescindiendo del órgano que lo emita. Este mismo criterio vuelve a presentarse -advierde el maestro García Maynez- en relación al concepto de Administración Pública:

La administración pública, en sentido material u objetivo, es la actividad del Estado encaminada a la satisfacción de intereses generales, (sea cual fuere el órgano que la realice).

En sentido formal, por Administración Pública se entiende todo acto del poder ejecutivo (aún cuando tenga, desde el punto de vista material, carácter diverso). (40)

Ha sido objeto de este apartado, esquematizar la interrelación entre el Ejecutivo Federal y la Administración Pública, lo cual la mayoría de autores la representan gráficamente a través de una pirámide o triángulo en el cual en su parte baja se encuentran los diversos órganos de la Administración, y en la cúspide se ubica al titular del Poder Ejecutivo.

Al inicio de este trabajo señalamos que la elaboración encontraría la mayor problemática en circunscribirnos al campo del derecho administrativo, abstrayéndolo en lo posible, del constitucional; el desarrollo natural de este ensayo nos va permitiendo cada vez lograr tal objetivo, cabe mencionar que las diferencias entre estas dos importantes ramas del Derecho, son más cuantitativas que cualitativas, y en su esencia misma, ambas estudian la actividad del Estado.

(40) García Maynez, Eduardo., Introducción al Estudio del Derecho. 3ra. Ed., Porrúa, México, 1986, p.140.

Existen por otra parte criterios como el que sostiene el Dr. Acosta Romero, quien señala: 'La Administración Pública puede estudiarse desde un punto de vista orgánico y desde un punto de vista funcional o dinámico.

Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente, dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República y todos los órganos centralizados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado y fideicomisos públicos'. Acosta Romero, Miguel. Op. Cit., p.105.

Finalmente, la relación entre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública, permite que el primero cumpla con una de sus dos grandes funciones: la administración. La otra tarea importante es la de Gobierno, y son recíprocamente necesarias ambas actividades, esta idea claramente la define el Doctor Andrés Serra Rojas, al afirmar:

...el Gobierno necesita de la administración para que sus propósitos alcancen realizaciones prácticas y la administración requiere que el Gobierno asuma la dirección y orientación de los órganos públicos... (41)

El desarrollo de los siguientes puntos permite adentrarse en el campo del derecho administrativo, debido a la naturaleza de su contenido.

3. LA RESPONSABILIDAD PRESIDENCIAL

El primer artículo del Título Cuarto de la Constitución, bajo el rubro: "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", establece que el Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

A primera vista, el artículo 108 constitucional no deja lugar a dudas respecto de la responsabilidad del titular del Ejecutivo, sin embargo, su contenido ha originado gran polémica por los motivos expresados a continuación.

Primeramente, la redacción actual de este artículo, efectuada por el Constituyente de 1917, restringió las casuales del juicio de responsabilidad presidencial -tal y como era denominado el

(41) Serra Rojas, Andrés., Op. Cit., Tomo 1., p.483.

actual juicio político en la Constitución de 1857-, derogando las causales de violación expresa de la Constitución y ataques a la libertad electoral, subsistiendo como únicas causas de juicio político al Presidente de la República: los delitos graves del orden común y la traición a la Patria.

Tal modificación obedeció a que el Constituyente de Querétaro, se avocó a tratar de configurar de nueva cuenta un Ejecutivo fuerte, predominante, atendiendo las opiniones en el sentido de que al haber quedado el Presidente subordinado al Congreso con el contenido de la Constitución de 1857, se vio orillado a utilizar medidas dictatoriales para poder gobernar, como en el caso del General Porfirio Díaz.

Por otro lado, en defensa del artículo 108 Constitucional, en su parte relativa a la responsabilidad presidencial, se ha señalado que conlleva la voluntad de que esté protegido en contra de un Congreso Federal hostil, ya que si no estuvieran enumeradas las causales de responsabilidad presidencial, podría darse el caso de que hasta por una mínima falta se pudiera solicitar su destitución.

Otro cambio en la actual redacción de nuestra Constitución, es que se instituyó y aumentó la instancia ante el Senado de la República para considerar culpable al servidor, tal y como lo señala el artículo 110 actual, a diferencia de la Constitución de 1857, en cuya redacción bastaba la resolución de la Cámara de Diputados.

Existen comentarios polémicos en torno al contenido del actual artículo 108 Constitucional, en la parte que nos ocupa, la razón principal es que al resultar ambiguas las causales de traición a la Patria y delitos graves del orden común, quedan sujetas a la interpretación y determinación del Congreso, quien resolverá sobre el momento en que tales causales se originen; dentro de la historia de nuestro país no ha sido acusado ningún Presidente, no se ha presentado, por lo tanto, la opción de interpretar esta terminología y en consecuencia, no existe en nuestro país un criterio definido al respecto.

Para que tal hipótesis se actualice es menester la pre-existencia de un problema político, materializado en un enfrentamiento entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, además, los supuestos referidos para la instauración del juicio político, se antojan poco probables, y son: en la Cámara de Diputados deben reunirse los votos necesarios para acusarlo; pero no sólo eso, si tal cosa sucediera, se requiere además de otro supuesto: deben reunirse los votos suficientes en el Senado de la República para destituirlo, supuesto poco probable considerando la actual conformación de este cuerpo colegiado.

La ambigüedad de las causales de responsabilidad, han originado toda una literatura al respecto, así, el maestro Tena Ramírez afirma:

...si en la Ley Reglamentaria no se enumeran los delitos graves del orden común por los que puede ser acusado dicho funcionario (y la omisión existe en la ley actual), queda a discreción de las Cámaras calificar en cada caso la gravedad de los delitos y con ello está a merced de las mismas la suerte del jefe de estado... (42)

Por otro lado tampoco dichas causales pueden interpretarse restrictivamente, sino por el contrario, deberán interpretarse de tal manera que cubran el mayor número de hipótesis posibles, en este sentido se pronuncia Jorge Carpizo al afirmar que la frase en cuestión hay que interpretarla en el sentido de que el Presidente es responsable si rompe o trata de romper el orden constitucional, o si no cumple sus obligaciones constitucionales y este incumplimiento quiebra el sistema de gobierno.

Continúa este autor señalando que la ruptura y el incumplimiento deben revestir una singular gravedad, y además, el Congreso deberá actuar a sabiendas de que dicha gravedad ha causado conmoción nacional y ha sido condenado por la propia opinión pública. (43)

(42) Citado por Jorge Carpizo en 'El Presidencialismo Mexicano'... p.211.

(43) Carpizo, Jorge.. Op. Cit., p.p.212 y 213.

Compartimos su opinión en el sentido de que la Ley secundaria debiera ser clara y precisa respecto a las causales de traición a la Patria y delitos graves del orden común, y toda vez que no sucede así, el Congreso es quien debe determinar si el Presidente ha roto el orden constitucional, o bien, si ha incumplido con las obligaciones que le impone la Constitución.

Cabe advertir que lo hasta ahora comentado no es, bajo ningún concepto, sinónimo de impunidad para la figura del titular del Ejecutivo, sino más bien es una modalidad de inmunidad; debe seguirse el procedimiento señalada por la Constitución, para el caso de que se pretenda fincarle un juicio político, procedimiento ajeno al desarrollo del presente trabajo por su propia naturaleza.

Se trata de inmunidad temporal, debido a que durante el periodo del encargo sólo se puede proceder en su contra por las causales señaladas, lo cual garantiza un mejor desempeño de su papel, y una vez concluido su ejercicio, puede procederse penalmente en su contra ante los tribunales competentes, por cualquier otro delito que haya cometido.

Aún cuando adolecen de precisión por cuanto a su terminología, son claramente determinadas las causas de responsabilidad presidencial: traición a la Patria y delitos graves del orden común; han sido objeto de análisis en este punto, debido a la relación entre la función del Presidente propiamente dicha y la de sus colaboradores más cercanos, los Secretarios de Estado.

3.1. IRRESPONSABILIDAD POLITICA DEL PRESIDENTE

Al mencionar las características del sistema presidencial, dimos como nota distintiva que el Presidente es elegido directamente por el pueblo, y por tanto, no tiene responsabilidad alguna ante el Congreso. Esta idea agregada a lo manifestado en el punto anterior, por cuanto a las causales de

juicio político en contra del Presidente (delitos graves del orden común y la traición a la Patria), denotan una irresponsabilidad política del titular del Ejecutivo.

Al contar el Presidente con la facultad discrecional de nombrar y remover libremente a sus colaboradores, es el único responsable constitucional de sus actos, ya que los Secretarios de Estado actúan en su nombre y representación. Esto es, los Secretarios de Estado realizan funciones conforme a las instrucciones giradas por el titular del Ejecutivo, pero no tienen propiamente facultades, por corresponder éstas originalmente al Jefe del Ejecutivo.

Se afirma que el Presidente de la República tiene irresponsabilidad política, porque así lo determina nuestra Carta Magna en la configuración de nuestra organización.

En su artículo 69 señala que a la apertura de sesiones extraordinarias del Congreso asistirá el Presidente de la República, con el objeto de informar por escrito el estado de la administración pública del país, sin embargo, nada señala respecto a requerimientos, exigencias o interpelaciones que pudieran formularsele, ni mucho menos, si del contenido de su informe pueda derivar alguna responsabilidad.

Igualmente en términos del artículo 93, el Congreso o cualquiera de las Cámaras, podrán solicitar la comparecencia de los Secretarios de Estado y demás servidores públicos menores de la Administración Pública, con el objeto de informar cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a su ramo.

En este caso, podrá ser censurado o recibir algún reproche -valga la expresión- el servidor público compareciente, sin embargo, no pasará a mayores; y si los colaboradores del Ejecutivo actúan en su nombre y representación, aún cuando tal censura se actualice, el Presidente si así lo considera conveniente, podrá sostener en su puesto al Secretario de Estado aún en contra de la voluntad del Legislativo, a diferencia de lo que sucede en el régimen parlamentario.

Ambos supuestos -artículos 69 y 93 Constitucionales-, nos vienen a demostrar que al ser el Jefe de Gobierno titular del Ejecutivo elegido directamente por el pueblo y no deber su posición al Congreso Federal, no tiene obligación alguna de responder políticamente ante dicho Cuerpo Colegiado; aunado a lo establecido por el artículo 108 Constitucional que señala las dos causales de juicio político en contra del Presidente, argumentos base para afirmar que existe una irresponsabilidad política presidencial.

Como corolario de lo anterior, hemos de señalar que si bien es cierto que el Congreso no puede coaccionar ni destituir al Presidente por razones políticas, se genera un Ejecutivo fuerte y predominante.

Sin embargo, como contrapartida, el Congreso tiene las más amplias facultades para reformar, adicionar y degorar las leyes, pero además, para negarse a aceptar los proyectos de ley que envíe el propio titular del Ejecutivo, situación que permite una sana participación de los poderes en nuestro sistema y asegura la supervivencia del mismo.

La mención a la irresponsabilidad política del Presidente dentro de nuestro sistema, va de la mano de las funciones que desempeñan los Secretarios de Estado, y sirve de punto de partida para el enfoque objetivo de la figura del refrendo.

4. LAS SECRETARIAS DE ESTADO. SU UBICACION DENTRO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL EN MEXICO

La organización del Poder Ejecutivo Federal, tiene como forma característica a la centralización administrativa, lo cual, entre otras cosas, ha dado origen a un Poder Ejecutivo fortalecido, sobre todo en el presente siglo.

El estudio de las características y atribuciones del Ejecutivo como órgano político administrativo, es compartido tanto por el derecho constitucional como por el administrativo; es aquí donde con mayor claridad se delimitan los campos de estudio de las ramas mencionadas, tal y como lo afirma el Dr. Carpizo: "Es propiamente la organización interna del poder ejecutivo, la que interesa casi exclusivamente a la legislación administrativa..." (44)

Es precisamente el desarrollo de los preceptos constitucionales relativos a la organización administrativa federal, lo que nos corresponde analizar, para tal efecto, conceptualizaremos como organización administrativa:

La forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado. (45)

Sin duda, el crecimiento demográfico de diversos países como el nuestro, han originado el surgimiento de una complejidad mayúscula en las tareas desarrolladas por sus gobiernos, y en consecuencia, una diversidad igualmente compleja en sus estructuras.

Con el objeto de agilizar y simplificar el desarrollo de las tareas asignadas al Gobierno, se ha buscado por medio de la división del trabajo y el agrupamiento de materias afines, el poder cumplir en tiempo y forma con tan importantes tareas.

El orden y la coordinación aplicadas a la administración pública, han permitido que tal complejidad se reduzca a objetivos concretos de Gobierno; por tal motivo, tal y como lo afirma

(44) Carpizo, Jorge., y varios autores más. Introducción al Derecho Mexicano. Tomo I.. 1a. Ed., UNAM, México, 1981., p.284.

(45) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit., p.108.

Rodrigo Moreno Rodríguez: "La administración pública debe ser concebida prima facie, como parte integrante del órgano ejecutivo del gobierno del Estado y no como un ente aislado, según pretenden ciertos autores influidos por la teoría de la organización administrativa. No es posible concebir la administración pública fuera de su encuadramiento jurídico-estatal. Este importante órgano gubernamental forma parte del Ejecutivo, mas no lo integra totalmente ni ejerce, por tanto, todas las funciones que a él corresponden..." (46)

En virtud de que estamos en el momento de definiciones para los capítulos subsecuentes, es importante destacar que una característica de nuestro Poder Ejecutivo Federal, es la centralización administrativa, de este modo:

Centralizar administrativamente es reunir y coordinar facultades legales en un centro de poder o autoridad central superior, que en materia federal se otorgan exclusivamente a las altas jerarquías del Poder Ejecutivo Federal, en particular, al Presidente de la República, que como Jefe de la Administración se encarga de ejecutar las leyes federales con la colaboración subordinada y dependiente de los demás órganos administrativos secundarios, sin que ellos tengan competencia o iniciativa propia para decidir, pero necesarios para preparar y ejecutar las decisiones administrativas. (47)

Dentro de estas unidades administrativas encontramos a las Secretarías de Estado, y si recordamos la forma esquemática en que representamos a la Administración Pública Federal, a manera de triángulo o pirámide, en cuya vértice o punto superior encontramos al titular del Ejecutivo Federal, en el segundo nivel inmediato habremos de ubicar a las Secretarías de Estado, como principal órgano de colaboración de este poder.

Sin lugar a dudas, desde el punto de vista constitucional, no serán aceptadas como parte integrante del Poder Ejecutivo, ya que se defiende sobremanera la unidad e individualidad de este

(46) Moreno Rodríguez, Rodrigo., Op. Cit., p.66 y ss.

(47) Serra Rojas, Andrés., Op. Cit., Tomo I., p.488.

poder; pero desde el punto de vista administrativo resulta totalmente válido afirmar que forma parte de dicho poder, en virtud de ser el conducto principal para la realización de las más importantes tareas de Gobierno a cargo del Ejecutivo, además "Respecto del personal que depende de cada uno de los poderes, también es evidente que el volumen casi total de funciones y empleados del Estado dependen del Poder Ejecutivo". (48)

Actualmente existen diecisiete Secretarías de Estado; y su organización interna en general está conformada por su titular, el Secretario de Estado; los Subsecretarios; la Oficialía Mayor; las Direcciones Generales; Subdirecciones; Jefaturas y Subjefaturas de Departamento, Oficina, Sección y Mesa, y por los demás funcionarios que establezca el Reglamento Interior respectivo y disposiciones legales aplicables, atento a lo establecido por el artículo 14 y siguientes de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Conforme a nuestra Constitución y desde el punto de vista del derecho administrativo, todas las Secretarías de Estado tienen el mismo nivel y jerarquía jurídica.

4.1. EL SECRETARIO DE ESTADO. SU DENOMINACION

Se da como práctica viciada dentro de nuestro sistema, el usar indistintamente los términos "Ministro", "Secretario de Despacho" y/o "Secretario de Estado", para designar a los titulares de estas dependencias del Ejecutivo Federal.

Tal práctica resulta a todas luces incorrecta e imprecisa, y su uso indiscriminado puede acarrear confusiones, que a su vez traerán una falta de comprensión o apreciación incorrecta del

(48) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit., p.77.

trabajo que aquí se desarrolla. Resulta necesario, por lo tanto, referimos en forma sucinta a los antecedentes históricos de tales conceptos.

Al respecto, el maestro Andrés Serra Rojas nos refiere que la denominación Secretario de Estado proviene de Inglaterra, concepto recogido en la Constitución Española de Cádiz de 1812; y que la expresión "Principal Secretary of State" o "Secretary of the State", aparece bajo el reinado de Elizabeth.

Por su parte el Dr. Acosta Romero nos señala que en la etapa medieval de la monarquía, los reyes tenían consejeros conocidos con el nombre de cancilleres que desempeñaban labores muy diversas, con el tiempo fueron conocidos como Secretarios de Despacho y, posteriormente, como Secretarios de Estado; refiere igualmente que Isabel I de Inglaterra nombró Secretario Universal, con la idea de centralizar el despacho de los negocios en una unidad centralizada que operara de una forma absoluta.

En relación con el término "ministro" y los órganos llamados "ministerios", afirma que su origen se remonta a los siglos XVI y XVII, época en la cual en Francia el monarca designaba como primer ministro al Jefe de la Administración, y en Inglaterra, a partir de la consolidación del Parlamento, igualmente se habló de Ministerios de la Corona.

Concluye su exposición el Dr. Acosta señalando que en teoría, los Secretarios de Estado corresponden a los regímenes de Gobierno presidencialista, y los ministros corresponden a los regímenes parlamentarios.

En nuestro país, el 16 de septiembre de 1877 se expidió una Circular de la Secretaría de Hacienda, en la que se decía:

La Constitución llama Secretarios de 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 o Gobiernos Imperiales.

Por otra parte, si realizamos un análisis comparativo de las funciones de los ministros descritas en el capítulo primero de este trabajo, con las correspondientes a los Secretarios de Estado dentro de nuestro régimen presidencial, habremos de concluir que no existe motivo alguno para que ello genere confusiones, y categóricamente afirmamos que la denominación técnica de tales servidores públicos debe ser Secretarios de Estado.

Por cuanto al término "Secretarios de Despacho" el uso de este término obedece a una reminiscencia de la Constitución Española de Cádiz de 1812, en la cual se denominaba así a quienes auxiliaban al monarca.

Por otra parte, anterior a la reforma de 1981, el artículo 29 Constitucional hablaba de un cuerpo colegiado al que denominado "Consejo de Ministros", en relación con la suspensión de garantías, y constituía el único caso en todo el texto de nuestra Carta Magna, en que con este vocablo se denominaba a los colaboradores del Presidente. Actualmente, este vocablo ha sido suprimido y en su lugar aparecen enlistados los distintos colaboradores del titular del Ejecutivo que intervienen para tales efectos.

Siguiendo con la línea trazada para el desarrollo de este trabajo entenderemos como Secretario de Estado:

Es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con este último, -es decir, solicita instrucciones para la resolución de los asuntos de su competencia-, y es subordinado

jerárquicamente del mismo, teniendo a su cargo y encabezando una Secretaría de Estado. (49)

Como señalamos, es un órgano superior administrativo auxiliar del titular del Ejecutivo en el despacho de los asuntos de determinada rama de la actividad estatal.

Por lo anteriormente expresado, el Secretario de Estado de nuestro régimen es un funcionario administrativo, tiene un carácter, una investidura y una actividad totalmente distintos a las que caracterizan al ministro de un régimen parlamentario.

4.2. EL SECRETARIO DE ESTADO EN MEXICO

4.2.1. SUS FUNCIONES

Diversos artículos constitucionales establecen la situación jurídica de los Secretarios de Estado en nuestro sistema político, e igualmente, regulan todo lo relativo a la competencia correspondiente a los titulares de las dependencias.

Estos artículos son:

- El 29, determina que los Secretarios de Estado forman parte del cuerpo colegiado previsto en el citado artículo de la propia Constitución, (precepto reformado en 1981);
- La fracción II del artículo 89, otorga al titular del Ejecutivo la facultad de nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado;

- El artículo 90, establece que para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios fijados por el Congreso de la Unión;
- El artículo 91, precisa los requisitos para ser Secretario de Estado: ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos y una edad mínima de treinta años;
- El artículo 92 señala como requisito previo e indispensable sean refrendados los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, por el Secretario del ramo correspondiente, y sin este requisito no serán obedecidos;
- El artículo 93 impone la obligación -entre otros funcionarios-, a los titulares de las dependencias de informar anualmente al Congreso, del estado que guarde la dependencia a su cargo y también la obligación de comparecer ante cualquiera de las Cámaras, cuando sean requeridos, para informar o discutir algún asunto o proyecto de ley que sea de la incumbencia de la dependencia a su cargo; y finalmente,
- El artículo 108 Constitucional y relativos, determinan su responsabilidad civil y penal por los delitos, faltas u omisiones en que incurren en razón del desempeño de su cargo y durante el tiempo que dure el mismo.

La propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determina el ámbito de competencia administrativa de estos órganos de Gobierno; por el momento, bástenos señalar que para entender la competencia en general y la competencia administrativa, nos resultan de utilidad los conceptos vertidos por Don Teodosio Lares a fines del siglo pasado, en el sentido de que la competencia en general, es la medida de las facultades concedidas por la Ley a cada uno de los funcionarios públicos, mientras la competencia administrativa, es la medida de las facultades del Poder Ejecutivo, y comprende el deslinde de todas ellas, así como las reglas que determinan la naturaleza de este poder, su acción, con sus atribuciones.

Puede el Ejecutivo ejercer éstas libremente y desarrollar aquéllas, con tal que respete los límites que lo separan del Poder Legislativo y del Poder Judicial; tales son las preclaras ideas expresadas por el precursor del Derecho Administrativo en nuestro país.

No podemos dejar de mencionar el doble carácter atribuido a los Secretarios de Estado: político y administrativo; con el objeto de no rebasar los límites previamente trazados para este ensayo, nos concretamos a señalar, conforme a lo expuesto por el Dr. Acosta Romero, que el carácter político para cubrir la función de Secretario de Estado, se determina:

- por los requisitos constitucionales;
- por el nivel que ocupa dentro de nuestra organización administrativa;
- por la relación que su función implica con los otros poderes y órganos administrativos;
- con su obligación de informar al Congreso de la Unión;
- con su deber de comparecencia, así como
- con la facultad y deber que tiene de refrendar los reglamentos, decretos y órdenes presidenciales.

En tanto su carácter administrativo se circunscribe a su labor como encargado del despacho de los asuntos de índole administrativa dentro de la esfera de competencia que le fija la Ley, la cual no es distinta de la del Presidente de la República y además, dentro de la esfera que la Ley le señala ejerce sus funciones por acuerdo del propio Presidente.

El desarrollar todos y cada uno de los preceptos constitucionales relativos los Secretarios de Estado, distraería del objetivo principal de este trabajo, ya que por sí solos pueden constituir tema de tesis diversa; por tal motivo, nos limitaremos a señalar algunas características de la actividad de los Secretarios de Estado en nuestro país:

- a) Es un colaborador inmediato y directo del Presidente de la República.
- b) Le corresponde plantear y ultimar las decisiones administrativas que debe someter a la aprobación presidencial.
- c) La esfera de su competencia y la forma de ejercerse las determina la propia ley.
- d) Le corresponde el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, aunque su accionar no se limita a la esfera administrativa, sino abarca también funciones políticas.
- e) Le corresponde el ejercicio del refrendo ministerial.
- f) Tiene limitación legal expresa para la expedición de reglamentos, su tarea se ciñe a preparar y refrendar los proyectos reglamentarios que correspondan.
- g) Comparte -de alguna manera- con el Presidente de la República la dirección política fundamental de la Nación.
- h) El despacho y resolución de todos los asuntos en las Secretarías, corresponderán originalmente a los titulares de dichas dependencias, quienes podrán delegar en

funcionarios subalternos alguna o algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, para casos o ramos determinados. (50)

La Ley Reglamentaria del Artículo 90 Constitucional, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala en forma clara y precisa las funciones que corresponden a todos y cada uno de los diecisiete Secretarios de Estado existentes en la actualidad.

Nos interesa por el momento y para efectos de sentar precedente para los puntos subsecuentes, indicar que dentro de las facultades de la Secretaría de Gobernación, se encuentra la de: ...publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República, así como publicar el Diario Oficial de la Federación. (Artículo 27 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Fracciones II y III).

4.3. LAS SECRETARIAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

4.3.1. ESTATUTO JURIDICO

Con anterioridad se ha señalado que para bien cumplir con sus fines y objetivos, y debido a la multiplicidad de tareas que le atañen, el Ejecutivo debe auxiliarse de diversos órganos para la atención y cumplimiento de diversas actividades de gobierno, y entre estos órganos encontramos a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos.

Anteriormente existía un mayor número de características asignadas a cada uno de los órganos mencionados, las cuales permitían una diferenciación tajante de ambos; esto obedecía a

150) Para la obtención de las características enumeradas, se tomó como base la obra del Maestro Gabino Fraga: "Derecho Administrativo", p.525 y ss.

que el Congreso Constituyente de 1917, propuso dos tipos de órganos auxiliares del Ejecutivo, los primeros con carácter de político-administrativo: las Secretarías de Estado; y un segundo cuerpo, de órganos meramente administrativos: los departamentos administrativos. (51)

Sin embargo, el proyecto de la Comisión no fue aceptado, y en su lugar se aprobó el proyecto de Carranza, que no hacía ninguna referencia a los departamentos administrativos, lo que originó confusión por cuanto a la determinación de la ubicación de estos órganos dentro de la Administración Pública y llevó a la doctrina a tratar de diferenciarlos considerando las funciones que desempeñaban.

De esta manera se mencionaban como diferencias entre esos órganos las siguientes: los Secretaríos tenían la facultad de refrendo, y los Jefes de Departamento no; los Secretarios gozaban de fuero constitucional y estaban sujetos al juicio de responsabilidad política, y no así los Jefes de Departamento; la Constitución establecía los requisitos para ser Secretarios de Estado, lo que no sucedía para los Jefes de Departamento.

Merced a diversas reformas constitucionales, tales diferencias han sido prácticamente superadas, y si acaso la única sutil diferencia que a la fecha existe, es la mencionada en último término, consistente en que la Constitución no establece requisitos para ser Jefe de Departamento Administrativo, a diferencia de los Secretarios de Estado.

(51) Al respecto, el maestro Antonio Carrillo Flores, manifiesta lo siguiente: "En Querétaro se hicieron tres modificaciones importantes a la estructura del Poder Ejecutivo:

La primera fue la creación, al lado de las Secretarías de Estado, de los llamados departamentos administrativos que, según se advierte de los debates del Congreso Constituyente, se concibieron como unidades desvinculadas de la política, que tendrían a su cargo tareas de carácter fundamental técnico", (las dos modificaciones restantes se refieren a la elevación al rango de alto funcionario de la Federación del Procurador General de la República y a la creación del Consejo de Salubridad General, ajenos al tema principal de este trabajo).

Carrillo Flores, Antonio., Op. Cit., p.p.43 y 44.

Igualmente se mencionaba que resultaban de mayor jerarquía las Secretarías de Estado, sin embargo, el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, da al traste con esta idea, al señalar textualmente que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna.

Lo que es más, nos atrevemos a afirmar, que no sólo tienen igual jerarquía ambos órganos, sino incluso y conforme a la praxis política nacional, el Departamento del Distrito Federal, resulta de mayor importancia que algunas de las Secretarías de Estado actualmente contempladas por la Ley.

Tal opinión la vertimos considerando las importantes actividades políticas y administrativas que realiza el titular del Departamento citado, el presupuesto que le es asignado, la firma y aval de diversos actos legislativos del Presidente, y el hecho de que asiste a las reuniones del órgano colegiado denominado Gabinete.

De lo anterior se deduce que prácticamente no existe diferencia real entre los dos tipos de órganos administrativos mencionados, sobre todo a raíz de las reformas publicadas el 21 de abril de 1981, relativas a los artículos 90 y 92 constitucionales, que determinan, el primero de ellos: los negocios del orden administrativo estarán a cargo de ambos órganos, y el artículo señalado en segundo término, actualmente establece que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o por el Jefe del Departamento Administrativo al que el asunto corresponda y sin este requisito no serán obedecidos. (52)

No obstante lo anterior, existen obras como "El Derecho Administrativo", del Dr. Serra Rojas, en la cual a nuestro juicio equivocadamente enfatiza que las Secretarías de Estado realizan

(52) Respecto al desarrollo histórico de las Secretarías de Estado en nuestro país, remitimos al lector a la obra del maestro Gabino Fraga, p.p.182 y s.s., en las que hace importante cronología de esta cuestión.

funciones político-administrativas, y los Departamentos de Estado estrictamente administrativas; e igualmente afirma que las Secretarías de Estado ocupan una jerarquía más elevada en el orden administrativo que el Departamento de Estado, pasando por alto lo preceptuado por el artículo 10 de la Ley Orgánica de la materia. (53)

Conforme al Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 25 de mayo de 1992, actualmente existen diecisiete Secretarías de Estado y un Departamento Administrativo, y son los siguientes: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Social; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; Pesca; y como Departamento, el del Distrito Federal.

Finalmente, se habla insistentemente de un órgano colegiado denominado Gabinete, y toda vez que la línea trazada ha sido la de aclarar en lo posible el uso de la terminología del presente ensayo, mencionaremos que tal órgano es una institución que no se encuentra reglamentada ni en la propia Constitución ni en las leyes secundarias. Se define al Gabinete como: "...la reunión de los principales colaboradores del Presidente que lo asistirán sobre los puntos que el propio Presidente desea..." (54)

Este órgano puede ser o no convocado por el titular del Ejecutivo, y éste no tiene obligación alguna de atender sus opiniones, es convocado para reunirse periódicamente y como ya se dijo, su función primordial es examinar asuntos para determinar el comportamiento político, económico y social que lo regirá.

(53) Serra Rojas, Andrés., Op. Cit., p.567.

(54) Carpio, Jorge., El Presidencialismo Mexicano... p.76.

Por cuanto a su integración la costumbre se ha impuesto y el propio Presidente con toda libertad determina quiénes lo integrarán, aunque por lo general es integrado por los Secretarios de Estado, el Jefe del Departamento del Distrito Federal y el Procurador General de la República.

Por otra parte, se tiene la costumbre que la fotografía oficial de inicio de sexenio, tomada en Palacio Nacional inmediatamente después del acto de toma de posesión, se integre a toda una serie de funcionarios que dirigen los principales organismos descentralizados y empresas de participación estatal; a este cuerpo se le considera como el Gabinete en sentido amplio.

Consideramos necesario hacer mención a este órgano, porque constantemente se le confunde con el Consejo de Ministros, el cual como sabemos, es una institución correspondiente al sistema parlamentario, ya que -enfataza Serra Rojas-, las decisiones del ministerio implican una responsabilidad política ante el Parlamento y todos los actos de los ministros deben reflejar una determinada política ministerial en concordancia con la opinión dominante en las Cámaras, situación que no se da en nuestro sistema.

Es indebidamente denominado Consejo de Ministros el órgano colegiado que se reúne con el Presidente para la atención de algún asunto de singular importancia, el análisis del estado general de la administración, o bien, la revisión de un programa de gobierno o la toma de alguna importante medida político-administrativa.

Por lo tanto, -concluye el maestro Andrés Serra-, estas reuniones no tienen el mismo carácter que el Consejo de Ministros en el sistema parlamentario, en el cual se adoptan determinaciones que tienen trascendencia política-administrativa y de responsabilidad gubernamental.

Lo descrito en el presente capítulo, constituye el esquema general dentro del cual se ubica la facultad refrendataria de los Secretarios de Estado, tema central de este trabajo.

CAPITULO III

EL REFRENDO

I. EL REFRENDO EN MEXICO

La figura del referendo que contempla nuestra legislación, ha sido vista insistentemente como una faceta parlamentaria en la Constitución de 1917; sin embargo, esta figura tiene una connotación totalmente distinta a la del régimen parlamentario.

La pretensión de este capítulo, así como del posterior y último, es precisamente demostrar tal aserto y plasmar nuestro desacuerdo con esta figura jurídica, en relación con el decreto promulgatorio de leyes.

Afirmamos lo anterior en virtud de que a nuestro parecer, no se reúnen en nuestro país las características del referendo en sus orígenes, como en las antiguas monarquías asiáticas, esto es "...autenticar el sello del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria de poder personal." (1)

Conforme a lo consagrado por la Constitución General de la República, el referendo en nuestro país constituye un requisito constitucional indispensable para la validez de los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes presidenciales.

(1) Hauriou, Maurice., *Derecho Público y Constitucional.*, Madrid, Instituto Editorial Reus., p. 448., citado por Jorge Carpizo en su libro *El Presidencialismo Mexicano.*, 2da. Ed., Siglo XXI Editores, México, 1979. p.33.

Menciones detalladas del refrendo, se contienen en los puntos a continuación desarrollados, en los cuales se hace mención desde su concepto, hasta los efectos que genera en quienes se encuentran facultados para su ejercicio.

1.1. CONCEPTO

La manera de conceptualizar el refrendo es de índole variada, e igualmente, el alcance que a tal figura jurídica se da es diverso. Así, Eduardo Pallares en su Diccionario de Derecho Procesal Civil indica que refrendar es "Localizar un despacho o cédula, firmando después de la firma del superior". (2)

En tanto que en el Diccionario de Derecho, de Rafael de Pina se define al refrendo como:

Acto mediante el cual los ministros y secretarios del despacho asumen la responsabilidad que pueda derivarse de los reglamentos, decretos y órdenes del jefe del Estado, uniendo su firma a la de éste al pie de los mismos. (3)

Por otro lado, el Diccionario de la Lengua Española, en forma escueta define al refrendo como la "Firma puesta en los decretos al pie de la del Jefe del Estado por los ministros, que así completan la validez de aquéllos". (4)

Tenemos también la definición siguiente, que busca ser un tanto más descriptiva que la anterior, y en su acepción relativa al Derecho, define al refrendo:

(2) Pallares, Eduardo., Diccionario de Derecho Procesal Civil., 6a. Ed., Edit. Porrúa., México., 1970., p.693.

(3) Pina, Rafael de., Diccionario de Derecho., 9a. Ed., Edit. Porrúa., México, 1980, p.404.

(4) Diccionario de la Lengua Española. 19a. Ed., Tomo V., p.1128.

Acto por el que el ministro competente se responsabiliza con su firma de un decreto o mandato suscritos por el jefe del Estado y le da fuerza de obligar. La firma se estampa a continuación de la del superior autorizando la disposición de éste. (5)

La lectura de esta definición, nos vislumbra el caso de la negativa de refrendar por parte del funcionario que corresponda.

Por otra parte, tenemos las definiciones que con la pretensión de ser concisas, terminan por no dar aportación alguna, una de ellas nos indica: "...el refendo es la firma que autentifica a un documento, o bien que se da como sinónimo de aprobación..." rayan en lo absurdo al poner como ejemplo: "...Ley sometida al refendo..." (6), expresión a todas luces incorrecta, en virtud de que como adelante se explicará, lo que se refrenda es el decreto promulgatorio y no la ley.

Con mayor conocimiento de causa, Cáceres Grosa, en su obra "El Refrendo Ministerial", nos señala:

El refrendo ministerial es el acto de autorización y autenticación que un Secretario de Estado hace de los actos del Presidente de la República, como requisito necesario para ser obedecido. En algunas legislaciones -redondea su idea este autor- el refrendo es una legalización de la firma del jefe de Estado. (7)

A nuestro juicio, el último de los conceptos mencionados, abarca más allá de lo indispensable, al mencionar los efectos del refrendo.

En su definición, el Doctor Acosta Romero nos enseña que:

(5) Diccionario Enciclopédico Salvat., Tomo X., Queretaro, Méx. 1984, p.2027.

(6) Minidiccionario Larousse., Tomo XX., p.1.269.

(7) Cáceres Grosa, Gonzalo.. El Refrendo Ministerial., Madrid., 1934., citado por Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo., 13a. Ed., Porrúa, México, 1985, p.529.

El refrendo ministerial es la obligación y el derecho que tiene el titular de una Secretaría para firmar, conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario, que se refieren al ramo de su Secretaría... (8)

Sin embargo no resulta del todo acertada la definición del Doctor Acosta, primeramente porque continúa usando el término "ministerial", el cual, como quedó debidamente aclarado en el capítulo anterior, es ajeno a nuestro régimen constitucional.

Por otra parte, en su definición el autor en comentario sólo hace alusión a los titulares de las Secretarías, e igualmente, a lo relativo a dichas dependencias, pasando por alto la reforma del artículo 92 Constitucional, publicada el 21 de abril de 1981, que tuvo por objeto incluir dentro de tal precepto a los titulares de los Departamentos Administrativos.

Finalmente, continúa usando el término "funcionario", el cual fue sustituido por el de "servidor público", conforme a las reformas de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, las cuales a su vez tienen relación con las reformas del Título Cuarto de nuestra Carta Magna, documento que en su artículo 108 define a quienes se reputarán como servidores públicos, al igual que lo hace el Código Penal para el Distrito Federal en materia común y para la República en materia Federal, en su artículo 212 (esto último conforme a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983).

En tal virtud, creemos que para los efectos del presente ensayo, y tomando como base el autor citado en último término, conceptualizaremos al refrendo como:

La institución jurídica constitucional relativa a la obligación y al derecho que tiene el titular de una dependencia para firmar, conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de este servidor público que se refieran al ramo de la dependencia a su cargo.

(8) Acosta Romero, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo., 7a. Ed., Porrúa, México, 1986, p.179.

Con este concepto, eliminamos el término "ministerial" que en forma por demás viciosa continúa utilizándose; incluimos a los Departamentos Administrativos en concordancia con las reformas constitucionales referidas de los preceptos relativos a nuestro tema, y se elimina el uso del vocablo "funcionario", supliéndolo por el de "servidor público", actualmente usado en los cuerpos legales referidos.

1.2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Siendo el refrendo una figura característica del régimen parlamentario, donde tiene plena vigencia y validez, es menester analizar la manera como ha sido mencionado en las diversas cartas fundamentales correspondientes a las etapas históricas que configuran nuestro régimen constitucional. La mayor parte de estos documentos fundamentales coinciden por cuanto a la cuestión medular del refrendo, con pequeñas variantes en sus textos.

1.2.1. DE LA CONSTITUCION DE 1812 A LA CONSTITUCION DE 1857

1.2.1.1. CONSTITUCION DE CADIZ DE 1812

El primer antecedente de la figura del refrendo, se encuentra en la Constitución Española de 1812. En este documento el Poder Ejecutivo recaía en la figura del monarca, quien no tenía responsabilidad alguna y asimismo, este ordenamiento preveía que sería auxiliado por siete Secretarios del Despacho, nombrados y removidos libremente por el monarca; dichos Secretarios tenían la facultad de refrendar y eran responsables ante las Cortes.

En efecto, el artículo 225 señalaba que todas las órdenes del Rey deberían ir firmadas por el Secretario del Despacho del ramo a que el asunto correspondiera; por otra parte, el artículo 226 de esta misma Constitución, establecía que los Secretarios del Despacho serían responsables ante las

Cortes de los órdenes que autorizaran contra la Constitución o las leyes, y bajo ningún concepto podría ser utilizado como excusa el hecho de haber sido mandados por el Rey.

En lo relativo al refrendo, la Constitución de Cádiz tuvo su fundamento en la Constitución Francesa de 1791, el constituyente de 1917 parafrasea -casi pudiéramos decir textualmente- esta Constitución, por cuanto a la figura jurídica que se comenta.

Desde entonces se establece la responsabilidad del denominado Secretario del Despacho; como ya se señaló no podía ser utilizado como excusa el mandato del Rey, esto dio origen a la irresponsabilidad absoluta del monarca y por supuesto, para que pudiera cumplirse la orden real, se requería la existencia del refrendo.

1.2.1.2. DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMERICA MEXICANA

Posteriormente en la Constitución de Apatzingán de 1814, el refrendo fue contemplado en el artículo 144; este precepto legal señalaba que los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes propias del alto gobierno, estarían firmadas por los tres individuos -recordemos que la Constitución de Apatzingán contemplaba un Ejecutivo Colegiado, integrado por tres personas- y el Secretario a quien correspondiera.

Las órdenes concernientes al Gobierno económico y que fueran de menor entidad, las firmaría el Cuerpo; y si alguno de los documentos indicados no llevara las formalidades descritas, no tendría fuerza ni sería obedecido por los subalternos.

El artículo 145 del propio cuerpo legal que se analiza, señalaba que los Secretarios serían responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autorizaran contra el tenor del

decreto constitucional o contra las leyes mandadas observar y en adelante fueran promulgadas.

De esta manera, a sugerencia de Don José María Morelos, se instituyó dentro de nuestro constitucionalismo como norma de cumplimiento general el recabar no sólo la firma del Presidente, sino de los tres empleados que integraran el Poder Ejecutivo, y la del Secretario a quien correspondiera intervenir en "los títulos y despachos de alto Gobierno" denominación que se daba a sus acuerdos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (tal es el nombre original de la que se conoce como Constitución de Apatzingán).

1.2.1.3. ACTA CONSTITUTIVA DE ENERO DE 1824

En este documento, en su artículo 17 señalaba:

Todos los decretos y órdenes del supremo Poder Ejecutivo deberán ir firmadas del Secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

1.2.1.4. CONSTITUCION DE 1824

Con anterioridad señalamos que una constante dentro del desarrollo histórico de nuestro sistema presidencial, ha sido la atribución del Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, dando lugar a que el Presidente no tenga limitación alguna por parte del Legislativo para la designación de sus inmediatos colaboradores, por medio de los cuales ejerce sus funciones, y hemos señalado también que es el propio Presidente quien asume la responsabilidad de los actos realizados por los funcionarios que haya designado.

En la Constitución de 1824, tal responsabilidad se materializó a través del refrendo exigido a los Secretarios del Despacho para todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, como requisito indispensable para la obligatoriedad de dichos actos.

Esta carta fundamental en sus artículos 118 y 119 señalaba que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberían ir firmados por el Secretario del Despacho del ramo a que el asunto correspondía, según reglamento, y sin este requisito no serían obedecidos.

Asimismo señalaban los mencionados preceptos que los Secretarios del Despacho serían responsables de los actos del Presidente que autorizaran con su firma contra la propia Constitución, el Acta Constitutiva, Leyes Generales y Constituciones particulares de los Estados.

1.2.1.5. BASES Y LEYES CONSTITUCIONALES DE LA REPUBLICA DE 1836

Este cuerpo legal tuvo como peculiaridad al denominado "Supremo Poder Conservador", constituyendo una novedad en el sistema presidencial; el control que dicho Poder estaba facultado a ejercer sobre el Ejecutivo podía limitar notablemente su ámbito de acción, en virtud de que contaba con facultades para declarar la nulidad de sus actos, su "incapacidad física o moral", así como renovar todo el ministerio sin intervención de aquél.

Sin embargo, paradójicamente el Presidente conservó la facultad para realizar "exclusiva elección" de los ministros encargados del Despacho de los asuntos de Gobierno, e igualmente, cada ministro era responsable de los actos del Presidente que hubiera autorizado con su firma y fueren contrarios a las leyes.

En efecto, la Cuarta Ley Constitucional de 1836 en su artículo 31, fracción II, señalaba que a cada uno de los ministros correspondía: "...II.- Autorizar con su firma todos los reglamentos,

decretos y órdenes del Presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de sus ministerios...”.

Complementando lo anterior, el artículo 32 establecía:

Cada ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las Leyes que deben tenerle por su ministerio y de los actos del Presidente que autorice con su firma y sean contrarios a las Leyes, singularmente las Constitucionales.

1.2.1.6. PROYECTO DE REFORMAS DE 1841

En este proyecto se establecía en su artículo 103 que a cada uno de los ministros correspondía:

II.- Autorizar con su firma las Leyes y decretos del Congreso; los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente en que él esté conforme y versen sobre asuntos propios de su ministerio.

Como puede apreciarse, es una copia fiel de la fracción II del artículo 31 de la Cuarta Ley Constitucional de 1836.

1.2.1.7. PRIMER PROYECTO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1842

En el primer proyecto de la Constitución de 1842, se señalaba que todos los negocios del Gobierno se regirían principalmente por el ministerio a cuyo ramo pertenecieran, sin que un ministro pudiera autorizar los correspondientes a otro; asimismo señalaba que las órdenes expedidas contra tal disposición y las del Presidente en las cuales no apareciera la debida autorización, no serían obedecidas ni cumplidas.

Igualmente establecía que los ministros serían responsables de los actos del Presidente autorizados con sus firmas contra la Constitución, las Leyes Generales y las Constituciones y Estatutos de los Departamentos, (Artículos 102 y 104).

1.2.1.8. SEGUNDO PROYECTO DE CONSTITUCION DE 1842

Establecía en sus artículos 85 y 86, que ningún acto del Presidente sería válido ni obedecido, si no estaba autorizado por el ministro del ramo respectivo y los ministros serían responsables de los actos del Presidente autorizados con su firma contra la Constitución, las Leyes Generales y las Constituciones y Estatutos de los Departamentos.

1.2.1.9. BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843

Este documento expedido en el año de 1843, señalaba que el Presidente contaba con la facultad para nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, quienes eran responsables de los actos del Presidente autorizados con su firma en contra de la Constitución y las Leyes, tal y como lo contemplaban la mayor parte de los documentos hasta ahora comentados.

Estas Bases Orgánicas, textualmente establecían:

Artículo 96.- Todos los negocios de Gobierno se girarán precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que uno pueda autorizar los que pertenezcan a otro. Las órdenes que expidieren contra esta disposición, y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización no serán obedecidas ni cumplidas.

Artículo 100.- Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas, contra la Constitución y las Leyes.

1.2.1.10. ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE 1856

El Estatuto Orgánico Provisional de 1856, sigue la misma línea que las mencionadas Bases Orgánicas.

1.2.1.11. CONSTITUCION DE 1857

Finalmente esta Constitución en su artículo 88 establecía que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberían estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto correspondiera, sin este requisito no serían obedecidos.

Constituye este precepto el antecedente inmediato del actual artículo 92 Constitucional, y por sus características, es motivo de análisis por separado. (9)

1.3. EL REFRENDO EN EL CONSTITUYENTE DE 1916-1917

En la Cuadragésima Quinta Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente de 1916-1917, celebrada en el Teatro Iturbide la tarde del martes 16 de enero de 1917, se fijó el jueves 18 del mismo mes, para la discusión del dictamen relativo al Artículo 92, entre otros.

(9) Para la elaboración de la cronología desarrollada en este apartado, nos hemos basado en las siguientes obras:

Acosta Romero, Miguel., Op. Cit., p.p.180 a 182.

Carpizo, Jorge., Op. Cit. p.33 a 36.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., 1a. Ed., México, 1985., p.p.214, 215 y 216.

Moreno, Daniel., Derecho Constitucional Mexicano., 6a. Ed., Edit. Pax-México, México, 1981. p.p.130 y ss.

Moreno Rodríguez, Rodrigo., La Administración Pública Federal en México., Capítulo V., 1a. Ed., UNAM., México, 1980.

Rabasa, Emilio., Mexicano: Esta es tu Constitución. 4a. Ed., LI Legislatura Cámara de Diputados., México, 1982, p.p.9 a 15.

En efecto, el proyecto de la segunda comisión acerca del artículo 92 establecía que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberían ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto correspondiera, y sin esos requisitos no serían obedecidos.

Igualmente señalaba que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serían enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo.

Por tal motivo, en la Cuadragésima Novena Sesión Ordinaria llevada a cabo la noche del jueves 18 de enero de 1917, en el propio Teatro Iturbide, se puso a discusión, entre otros artículos, el 92 Constitucional, y como no existió debate alguno al respecto, fue aprobado por unanimidad de 142 votos; posteriormente el 27 del mismo mes y año, fue aprobada la minuta de la Comisión de Corrección de Estilo.

El artículo 92, tal y como fue aprobado textualmente establecía:

Artículo 92.- Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el Secretario del Despacho 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.

Cabe hacer mención que el único incidente surgido en relación con este artículo en los debates del Constituyente, estuvo a cargo del diputado Rivera Cabrera, quien argumentaba que el artículo 92 se relacionaba con el 90, y toda vez que este último iba a ser reformado, era conveniente se tomara en consideración esto al momento de la votación; dicho argumento fue controvertido en forma sólida por el diputado Palavicini, señalando que la relación entre tales artículos no existía y por lo tanto, no se afectaba absolutamente en nada la votación.

Al discutirse el Título Cuarto de la Constitución, relativo a los casos de responsabilidades de los funcionarios públicos, también fue mencionado el referendo constitucional, cuando los diputados Jara, Lizardi y Ugarte se pronunciaron porque al Presidente no se le hiciera responsable de las violaciones a la Constitución, ya que esto daría lugar a la intromisión de los otros dos poderes en el Ejecutivo; además, el Presidente para realizar un acto anticonstitucional, tendría la barrera del Secretario de Estado que debía refrendarlo, de tal suerte que el Secretario de Estado, o se negaba a refrendar el acto anticonstitucional, o respondería por él. (10)

Por lo demás, el artículo 92 Constitucional se plasmó en la Ley Fundamental de 1917, considerando los aspectos esenciales que habían sido consignados en las Constituciones y proyectos de reformas anteriores.

2. NATURALEZA JURIDICA DEL REFERENDO CONFORME A LA CONSTITUCION VIGENTE

Al conceptualizar al inicio de este capítulo al referendo, señalamos que se trata de una obligación y un derecho de los servidores públicos precisados, atribuido por nuestra Carta Fundamental.

En efecto, consideramos que tal es la naturaleza jurídica del referendo por las razones expuestas en los párrafos siguientes.

(10) Datos obtenidos de las siguientes obras:

Carpizo, Jorge., *Op. Cit.*, p.p.33 y 34.

Carpizo, Jorge., *La Constitución Mexicana de 1917.*, 5a. Ed., UNAM, México, 1982, p.290.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., p.p.214 a 216.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917., Tomo II., H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura., p.p.343 y ss. y 445 y ss.

Tendrá características de obligación, cuando tratándose de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente que hayan satisfecho en su totalidad los requisitos establecidos por la Ley, el servidor público facultado no tendrá otra alternativa que complementar mediante su firma tales actos del Ejecutivo, y no tendrá argumento alguno para negarse a refrendarlos.

Por otra parte, tendrá cariz de derecho cuando percatándose que se intenta promulgar una ley inconstitucional o anticonstitucional por su contenido, o bien, no cumple con los requisitos legales suficientes, el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo tendrá la potestad de abstenerse de otorgar, o bien consentir el refrendo del decreto promulgatorio de la ley de que se trate, en virtud de que si otorga la firma correspondiente, automáticamente se convierte en responsable de dicho acto.

La naturaleza jurídica del refrendo en nuestro sistema jurídico, la hemos señalado exclusivamente desde el punto de vista teórico, pero esto no determina que así suceda en la praxis jurídica; en la realidad, el refrendo en nuestro país se encuentra desvirtuado, tal y como adelante pretendemos demostrarlo.

2.1. A QUIENES CORRESPONDE SU EJERCICIO EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL MEXICANO

En su redacción original el artículo 92 constitucional contenía otro párrafo donde se señalaba que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serían enviados directamente para surtir efecto, al Gobernador del Distrito o a los Jefes respectivos.

Al desaparecer los Departamentos de Gobierno de la Administración Pública Federal y otorgarse al Distrito Federal un estatuto jurídico especial como dependencia directa del Ejecutivo Federal, careció de eficacia dicho párrafo, razón por la cual se le suprimió.

Anteriormente se establecía como una notoria diferencia entre los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativos, el hecho de que únicamente los primeros tenían la facultad de refrendo, en tanto que los segundos no.

Sin embargo, a raíz de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril de 1981, tal facultad exclusiva de los Secretarios de Estado ha desaparecido; conforme a la actual redacción del artículo 92 constitucional, tanto los Secretarios de Estado como los Jefes de Departamento Administrativo tienen dicha facultad, además, entre estos funcionarios no existirá preeminencia alguna, conforme al artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En el mismo mes, abril de 1981, fueron publicadas reformas de los artículos 29 y 90 Constitucionales; por la reforma aplicada al primero de ellos, desaparece de nuestra Carta Magna la única e indebida mención que en dicho cuerpo legal se hacía al órgano colegiado denominado Consejo de Ministros, para dar paso a la descripción de los servidores públicos integrantes del órgano que conjuntamente con el titular del Ejecutivo acordarán lo relativo a la declaración de la suspensión de garantías.

Por su parte, el artículo 90 se refiere a la organización de la Administración Pública Federal: ambos preceptos tienen estrecha relación con los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo.

Concretando, en la actualidad tienen facultad de refrendo los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo, facultad que podrán ejercer en todos los reglamentos.

decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, ya que sin este requisito no serán obedecidos, según el actual y contundente contenido del artículo 92 Constitucional.

2.2. EFECTOS DEL REFRENDO EN NUESTRO SISTEMA

Respecto a los efectos que la figura del referendo produce en nuestro sistema, existen tesis diversas, la más desde el punto de vista estrictamente teórico, y por lo mismo se alejan de la realidad; en tanto que otras definitivamente no le conceden importancia alguna.

Dentro de estas últimas encontramos la del maestro Daniel Moreno Díaz quien abiertamente manifiesta que el referendo no tiene ninguna consecuencia y a lo más, sólo sirve para establecer una diferencia jerárquica de los Secretarios de Estado respecto a los Jefes de Departamento que no tienen tal facultad; (11) hemos de manifestar nuestro desacuerdo con este punto de vista, debido a que esta opinión fue vertida con anterioridad a las reformas constitucionales de abril de 1981, por tal motivo, a la fecha carece de validez.

Para el Dr. Burgoa, el referendo es el medio a través del cual el Secretario de Estado autentifica la firma del Presidente que aparece en los actos en que éste interviene, (12) punto de vista con el cual disintimos porque la firma del Presidente no requiere autentificación, según se explica detalladamente en este apartado.

En relación con la naturaleza de los efectos que produce esta figura, en la impartición de su cátedra el maestro Alfonso Nava Negrete, afirma: si se otorga el referendo, su efecto es puramente jurídico; para luego agregar: si se omite el referendo de algún Secretario de Estado o Jefe de

(11) Moreno Díaz, Daniel., *Síntesis del derecho constitucional*. México, UNAM, 1965, p.40. citado por Jorge Carpizo, *El Presidencialismo ... Op. Cit.*, p. 35.

(12) Citado por Jorge Carpizo, *Loc. Cit.*

Departamento Administrativo, no tiene el efecto de corresponsabilidad que se origina en los regímenes parlamentarios; de esto último se deduce que no tiene ningún efecto político.

Esta opinión está estrechamente ligada al punto de vista que al respecto sostenemos, cuya comprobación complementamos adelante.

Por su parte, el maestro Gabino Fraga señala que en primera instancia los aparentes efectos del referendo son el de constituir un medio para dar autenticidad a los actos que emanen del Presidente de la República; puede constituir una limitación material de la voluntad del propio Presidente, debido a que éste no sólo tiene el goce sino también el ejercicio de todas las facultades atribuidas al Ejecutivo, y además, el mismo Presidente tiene la más amplia facultad de seleccionar, nombrar y remover libremente a sus Secretarios.

Este autor afirma que existen diversos argumentos no menos poderosos contrarios a lo asentado en el párrafo anterior: en nuestro Constitucionalismo, el referendo en su origen, se caracterizó por ser un intento de limitación al poder del monarca; por otra parte, conforme a lo establecido por el artículo 108 Constitucional, existe prácticamente una irresponsabilidad del Presidente de la República (sólo puede ser acusado por traición a la Patria y por delitos graves del orden común), por lo tanto, se hace recaer la responsabilidad en los Secretarios de Estado, y éstos, para evitar caer en la responsabilidad de referendar una Ley anticonstitucional, deberá negarse a solidarizarse con esa norma, a través del no otorgamiento del referendo.

En conclusión, el jurista Fraga nos dice que las funciones del referendo en nuestra legislación, son la de constituir una limitación material a la voluntad del Presidente, y es la base de la responsabilidad ministerial, por estos motivos, guarda gran semejanza con el régimen parlamentario. (13)

(13) Fraga, Gabino.. Derecho Administrativo.. 26a. Ed., Porrúa, México, 1967, p.p.176 a 179.

Por su parte, el Dr. Carpizo afirma: "... en México, el refrendo es una simple certificación". (14), sin reconocer ningún otro efecto a esta figura jurídica.

Existen los autores que constriñen los efectos del refrendo a una responsabilidad personal política y administrativa del Secretario refrendatario frente al Presidente de la República; y asimismo señalan que un efecto más del refrendo es el de ser un requisito necesario para la validez de los actos administrativos previstos por el artículo 92 Constitucional. (15)

Cabe señalar que el Dr. Acosta Romero ha expresado una serie de interesantes ideas que terminan con el criterio de que uno de los efectos del refrendo es el de autenticar los actos o la firma del propio Presidente de la República; su postura la fundamenta en el hecho de que conforme a diversas legislaciones, tales como el Código de Comercio, y los Códigos de Procedimientos Civiles Federal y del Distrito Federal, son documentos públicos todos aquellos expedidos por funcionarios que desempeñan algún cargo público, siempre y cuando se refieran al ejercicio de sus funciones.

Por lo tanto, de lo anterior se colige que si los actos del Presidente contenidos en el documento que se vaya a refrendar, reúnen las características de un documento público, innecesaria a todas luces resulta cualquier otra certificación o autenticación que verse ya sea sobre el contenido, o sobre las firmas que calce el documento refrendado, y por ende, no pueden ser, ni la certificación, ni la autenticación, efectos del refrendo.

Ahora bien, a nuestro juicio, por las facultades de nombramiento y remoción de los más cercanos colaboradores, a cargo del Ejecutivo, no tiene en nuestro sistema ningún efecto político la

(14) Diccionario Jurídico Mexicano.. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.. 3a. ED., Porrúa-UNAM.. México, 1989., p.2731.

(15) Acosta Romero, Miguel.. Op. Cit., p.p.182 y 192.

figura que se estudia; antes bien, consideramos que en todo caso el efecto político se produciría con la negativa del Secretario de Estado.

Tampoco estamos de acuerdo en que se trata de una responsabilidad del Secretario refrendatario ante el titular del Ejecutivo, y en todo caso, si se insiste en la adopción de esta idea, se tratará de una responsabilidad meta-jurídica y extra-constitucional, que conforma las particularidades con que se identifica nuestro Sistema Presidencial, porque finalmente es una responsabilidad estrictamente personal, derivada del hecho de que el Secretario debe su nombramiento única y exclusivamente al Presidente.

Así pues, el efecto que reconocemos a la figura del refrendo es el contemplado por el artículo 92 Constitucional: se trata de un requisito indispensable para que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente sean obedecidos; a contrario sensu, si cualesquiera de los actos mencionados adolecen del refrendo, el efecto será que la ejecución de los mismos estará viciada, no serán obedecidos.

3. LA RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO DE ESTADO

El reclamo de que en nuestra Carta Magna quedara debidamente señalada esta responsabilidad, fue expresamente manifestado por el constituyente de 1916-1917; así, la tarde del 18 de enero de 1917 el diputado poblano Manjarrez afirmaba:

... Si señor; a nadie se oculta que precisamente los secretarios de Estado, ahora secretarios del Despacho o casi nada, deben ser funcionarios con todas las responsabilidades y atribuciones que competen a su cargo. Estamos seguros de que los secretarios de Estado desempeñan funciones muy altas y no tienen esas responsabilidades; no tienen ese carácter.

Señores, para que tengan ese carácter, para que tengan esas responsabilidades, yo pido que se apruebe esa iniciativa que hemos presentado veinticinco diputados; de otra suerte, señores, esos que llaman vulgarmente ministros, para mí son iguales a cualquier empleado, a cualquier taquígrafo, es lo mismo...

En tanto que el constituyente Pastrana se pronunciaba de esta manera:

Es necesario que en la conciencia nacional, que en cada ciudadano esté la íntima convicción de que las resoluciones del Poder Ejecutivo son resoluciones aceptadas, son resoluciones siempre justas, que lo harán responsable a él y a cada secretario que tiene. La responsabilidad solidaria del presidente y sus ministros, en cualquiera de los ramos, da más seguridad y mayor acierto. (16)

Cabe señalar que en la Constitución de 1857, no se estableció disposición alguna en la cual se señalara responsabilidad propia de los secretarios en caso de firmar actos presidenciales contrarios a las leyes.

Por otra parte, al hablar de las reformas constitucionales de diciembre de 1982, se indicó la inclusión del término servidor público, por el de funcionario público; el nuevo término, más acorde a la naturaleza del servicio que se presta a la sociedad con motivo del empleo, cargo o comisión que desempeñan.

Entre los citados servidores públicos se encuentran los secretarios de Estado, por ello el criterio doctrinario sobre el estatuto legal que contempla las responsabilidades de éstos, apunta hacia el artículo 108 constitucional y demás relativos del Título Cuarto de nuestra Constitución Política, que les resulten aplicables.

Conviene aclarar que este Título (artículo 108 al 114 de la Carta Magna), se refiere a los servidores públicos lato sensu, con base en el principio de igualdad ante la ley; en tanto que las referencias contenidas en este apartado son particularmente sobre los secretarios de Estado.

De esta manera, mención especial haremos del artículo 109 constitucional, por ser el precepto que establece las diversas modalidades de las responsabilidades en las cuales pueden incurrir estos servidores públicos.

El citado precepto tiene la atinencia (a partir de la reforma al Título Cuarto Constitucional, de diciembre de 1982) de distinguir en la forma clara las responsabilidades de tipo político, de las de carácter penal, administrativo o civil.

No es de interés para este trabajo describir pormenorizadamente la mecánica establecida por la ley fundamental y las leyes secundarias, para hacer efectivas las responsabilidades que se generen, sino únicamente mencionar los tipos de éstas aplicables a los secretarios de Estado.

3.1. DIVERSAS MODALIDADES DE RESPONSABILIDADES

Las responsabilidades en las cuales pueden incurrir los secretarios de Estado son:

- Las que originan juicio político conforme al párrafo primero del artículo 109; ésta como consecuencia de los actos u omisiones en que incurren los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

En este caso, la doctrina habla de responsabilidad política, entendiéndola;

"...como aquella que puede atribuirse a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación penal..." (17)

(17) Orozco Henríquez, J. Jesús., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada... Op. Cit., p.264.

Esta responsabilidad política se hace efectiva con la destitución e inhabilitación del servidor público responsable políticamente.

- La derivada de la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público. Esta responsabilidad se perseguirá y sancionará en los términos de la legislación penal que le resulte aplicable, según la naturaleza de la conducta ilícita cometida.

Se aplicará por lo tanto, la legislación federal o local en atención al ilícito cometido, cabe aquí señalar que si bien es cierto que el propio Título Cuarto Constitucional que se comenta, señala expresamente que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza, esto no se contrapone para que una misma conducta pueda generar más de una de las responsabilidades previstas, de esta manera, independientemente de que la conducta realizada por el servidor público sea causa de una responsabilidad administrativa, también podrá dar lugar a responsabilidades penales, según su naturaleza.

El propio artículo 109 constitucional que se comenta, contempla otros tipos de responsabilidades, entre éstas:

- Las que dan lugar a la aplicación de sanciones administrativas a los servidores públicos motivadas por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que están obligados a cumplir en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Estas responsabilidades anteriormente no se encontraban contempladas constitucionalmente y son una de las principales aportaciones de las multitudes reformas de 1982.

Corresponde a las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos determinar los procedimientos y los órganos facultados para sancionar las responsabilidades administrativas que correspondan.

- Finalmente, las sanciones que procedan contra un servidor público con motivo de enriquecimiento ilícito serán determinadas y aplicadas por las leyes y tribunales competentes.

Al final del apartado correspondiente a la "Naturaleza jurídica del referendo conforme a la Constitución vigente", señalamos que el referendo se encuentra desvirtuado, y aquí habría que agregar que igual sucede con las responsabilidades que esta figura jurídica pudiera generar. Nuestra afirmación la basamos en las características que en general presenta nuestro sistema político, así como la que en particular tienen los secretarios de Estado respecto del Presidente de la República, a quien deben su nombramiento y asimismo quien en sus manos tiene la facultad de removerlos, según fue ampliamente explicado en el Capítulo II de este trabajo.

Es sabido que la actuación del Poder Ejecutivo va en estrecha relación con los momentos políticos, sociales y económicos que prevalecen en el país, por lo tanto, las leyes que en su momento se promulguen presentarán también esta característica; así, considerando que los actos del Secretario de Estado se reputan actos del Presidente, resulta remoto pensar, por lo menos hasta ahora, que pudiera fincarse responsabilidad a algún secretario de Estado con motivo de su referendo, máxime si tomamos en consideración la conformación de la Cámara de Diputados, que en un momento dado habría de erigirse en el órgano que formule la declaración de procedencia para separar de su cargo al servidor público infractor.

No obstante, la hipótesis jurídica está allí y los cambios actuales experimentados en la vida política del país, tales como la existencia de embajadores, gobernadores, diputados, subsecretarios de Estado y hasta senadores, de los llamados de oposición, constituyen una justificación para que dicha situación hipotética en un momento dado pudiera llegar a actualizarse, en aras de la decantada democratización de la vida política nacional, no obstante que "...al menos durante la vigencia de la Constitución de 1917, no se haya sometido a juicio ante el Congreso a ningún secretario de Estado..." (18)

Síntesis de lo aquí manifestado, la realiza el maestro Don Antonio Carrillo Flores, al afirmar:

Quando las acusaciones o las críticas sean exclusivamente de carácter político, el presidente de la República puede considerar que remover al funcionario lesionaría su propia autoridad: ya que, ahora con más claridad que hasta hace algunos años, los secretarios de Estado no son ministros y por lo tanto el presidente no puede dejar de sentirse políticamente corresponsable con su secretario de Estado o su procurador, si los hechos o las omisiones, insisto, no son constitutivas de delitos del orden común o no afectan áreas de la conducta del alto funcionario ajenas al desempeño de su cargo. (19)

Cabe señalar que diversos autores mencionan como responsabilidad la derivada de la obligación constitucional de los secretarios de informar al Congreso el estado que guarda la dependencia a su cargo, así como la de comparecer cuando se discuta algún asunto que tenga relación con su área. Sin embargo, esta situación ha sido ampliamente analizada en apartados precedentes y en todo caso, se encuentra contemplada dentro de la responsabilidad genérica estipulada en la fracción I del artículo 109 constitucional.

4. DE LA FALTA DE REFRENDO

4.1. ESPECULACIONES DOCTRINARIAS

Hasta ahora sólo nos hemos referido al caso de la firma del secretario de Estado, más no así de su negativa a hacerlo. Esta posibilidad ha generado gran inquietud entre los tratadistas, por lo que conviene mencionar a algunos de ellos, a fin de conocer los diversos enfoques existentes.

(19) Loc. Cit.

De esta manera se dice que:

"...el refrendo...puede adquirir sentido político si un secretario de Estado o jefe de departamento administrativo renuncia por negarse a refrendar, y sus razones son de peso..."

esto es, el Doctor Jorge Carpizo, autor de esta cita, considera de carácter político la negativa a refrendar, y más adelante da fundamento a su aseveración con lo siguiente:

"...el efecto dependerá en mucho de las circunstancias y personalidad política del renunciante, así como del eco que logre en la opinión pública". (20)

El sentido político se lo otorga considerando que en el régimen presidencial nuestro, el secretario que se niega a refrendar el acto del presidente, es removido por éste de su puesto sin ningún problema; resaltan de nueva cuenta las particularidades que lo distinguen y son la nota distintiva respecto del régimen parlamentario, equivocadamente interpretados por varios autores, quienes como se ha señalado, han pretendido dar visos de parlamentarismo a nuestro régimen presidencial.

No obstante, consideramos que es conveniente plantear la posibilidad de que el peso político y personalidad del secretario de Estado en turno, puedan influir para que el Presidente reconsidere el acto respecto al cual existe negativa a refrendar, sólo así puede explicarse la naturaleza de su función, porque mediante su sugerencia, consejo o su oposición lisa y llana, pueda el secretario contribuir a la buena marcha del gobierno y mantener en lo personal, integridad y honestidad moral.

(20) Diccionario Jurídico Mexicano., Op. Cit. p.2731.

Por su parte, Gabino Fraga diserta sobre la naturaleza de la función del Secretario de Estado, y se pronuncia en el sentido de que no es un ejecutor que cumple ciegamente las instrucciones que le son giradas por el titular del Ejecutivo, sino

"...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". (21)

Nos encontramos sin duda, en el campo de las especulaciones, donde nítidamente se aprecia la abismal diferencia que existe entre lo preceptuado por la norma legal y lo que impera en la realidad política.

Al hablar de los efectos del referendo, el Doctor Acosta Romero señala que uno de ellos es la responsabilidad del secretario ante el Presidente, traducida en una responsabilidad personal política y administrativa, y hace mención a la negativa a referendar, en los siguientes términos:

"...si no firma los acuerdos y decretos, ello pudiera significar, bien su dimisión, o bien su remoción, por parte del titular del Poder Ejecutivo, aunque en el fondo se estima que entre funcionarios de ese rango, no hay diferencia en este aspecto..." (22)

En su obra "México: cuatro ensayos de sociología política" Arturo González Cosío no otorga mayor importancia a la negativa a referendar, dadas las características de nuestro sistema, y afirma;

"...tanto el informe (del secretario ante el Congreso) como el Referendo son instituciones incompletas... En nuestro Referendo la inconformidad del ministro no

(21) Fraga, Gabino., Op. Cit. p.178.

(22) Acosta Romero, Miquel., Op. Cit. p.182.

tiene importancia, ya que, de acuerdo con la fracción I del artículo 89, el presidente puede removerlo con toda libertad..." (23)

La misma línea es seguida por el maestro Alfonso Nava Negrete en la impartición de su cátedra, donde tajantemente señala: "Si se omite el refrendo de algún secretario o jefe de Departamento administrativo, no tiene el efecto de corresponsabilidad que se origina en los regímenes parlamentarios", afirmación que denota esta situación como fácilmente salvable por las facultades del titular del Ejecutivo, y la marcada dependencia hacia éste de los titulares de las secretarías y departamentos administrativos.

Con el objeto de dejar clara nuestra postura al respecto, quisimos mencionar a estos connotados especialistas, lo cual nos ha permitido conocer desde diversos planos, la trascendencia y efectos que reconocen a la negativa del refrendo.

4.2. OPINION PERSONAL

A lo largo del desarrollo del presente trabajo, hemos hecho mención a diversos elementos sociológicos, así se dijo, que el presidente cuenta con facultades meta-jurídicas, sociológicas o extra-constitucionales; se habló igualmente de una responsabilidad personal del secretario ante el presidente, entre otras cosas.

Es pertinente indicar que respecto a la falta de refrendo, consideramos indispensable ceñirnos al ámbito estrictamente jurídico, a fin de no incurrir en desviaciones que conduzcan a situaciones que inexorablemente acontecen en la práctica política.

(23) González Ugón, Arturo., México: cuatro ensayos de sociología política., 1a. Ed., UNAM, México, 1972., p.148.

De esta manera, comulgamos con el pensamiento del Doctor Acosta Romero, en el sentido de que la falta de refrendo, constituye exclusivamente la falta de un requisito de forma, porque reúne el resto de elementos y requisitos del acto administrativo: existe sujeto activo competente, emitiendo un acto dentro de sus facultades, exteriorizando su voluntad mediante un acto, y no existiendo ningún vicio en la expresión misma de su voluntad; existe un objeto determinado jurídica y naturalmente; y se trata de un acto debidamente fundado y motivado.

En conclusión, existe una irregularidad de forma, que acarrea una ineficacia total del acto, que se plasma en su no obediencia.

No pasamos por alto el resto de situaciones que pueden suscitarse por la negativa a refrendar, como es el hecho, por un lado, de poner en riesgo la permanencia en el cargo de quien así proceda, el suicidio político que prácticamente se estaría asestando; y por otro lado, el reconocimiento a que se haría acreedor por su solvencia y entereza moral al negarse a aprobar un acto notoriamente anti o inconstitucional, o en contra del bien común (aunque lo difícil es precisamente que una situación así se difunda); o bien, el saberse hacer escuchar y poder influir en la decisión del titular del Ejecutivo, mediante razones de peso o haciendo uso de su talla política.

Sin embargo, todo lo anterior forma parte de lo que dentro del lenguaje de la práctica política se conoce como "leyes no escritas", que por sí solas bastan para ser motivo de estudios diversos, y que para efectos de esta investigación sólo los tomamos como referencia, dando mayor realce a los aspectos netamente jurídicos.

CAPITULO IV

REFORMAS AL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

I. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL (LOAPF)

A juicio de algunos autores, en su momento la administración pública, lejos de ser el medio idóneo para llevar a cabo la tarea de gobernar, se consideró como algo dañino para nuestro país, así se afirmaba: "...nuestra administración pública viene a ser el obstáculo más serio y menos allanable que, para su progreso, encuentra en su camino el pueblo mexicano". (1)

Desde nuestro particular punto de vista, a la fecha no es dable esta expresión dado el desarrollo que en este ámbito se ha alcanzado; sin embargo, a fin de dar coherencia al contenido de este apartado, hemos de conceptualizar los elementos básicos del tema.

La actualidad mundial da a los gobiernos una estructura compleja y variada; existe la necesidad de distribuir las tareas gubernamentales considerando el contenido de éstas, agrupando las que guardan afinidad, separando las que por su naturaleza así lo requieren, buscando que el trabajo sea equilibrado, que no exista duplicidad de funciones y de esta manera los fines, facultades y servicios se alcancen y presten con la debida oportunidad y diligencia; en el caso de los gobiernos actuales, un buen porcentaje de estas actividades es realizada a través de la administración pública.

(1) Alvarado, Salvador., La Reconstrucción de México, Tomo III., PRI, México, p.156.

Por lo tanto, la administración pública constituye el primer concepto que hemos de establecer, y la Real Academia de la Lengua Española nos señala:

Administración pública es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos y al resolver las reclamaciones a que da lugar lo mandado. Es el conjunto de organismos encargados de cumplir esta función. (2)

Por su parte el maestro Don Antonio Carrillo Flores enseña que la administración pública "...es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y... una orientación política". (3)

Como se aprecia, en ambos conceptos se coincide por cuanto a que se trata de una organización; cuenta además la segunda de las definiciones mencionadas con una terminología jurídica y pragmática, al mencionar el elemento de orientación política.

En opinión del maestro Andrés Serra Rojas, la administración pública es:

...la acción del Estado encaminada a concretar sus fines. Administrar es servir, es proveer por medio de servicios públicos o de servicios administrativos a los intereses de una sociedad. Al ejecutar las leyes que expide el Congreso de la Unión, el Poder Ejecutivo realiza la importante función de administrar.

La administración selecciona, coordina y organiza las actividades del Estado con medios materiales y con el personal técnico adecuado. (4)

(2) Moreno Rodríguez, Rodrigo., La Administración Pública Federal en México. 1a. Ed., UNAM, México, 1980, p.87.

(3) Ibid. p.88.

(4) Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo. Tomo I., 11a. Ed., Porrúa, México, 1985, p.89.

El propio maestro Serra Rojas señala a la administración pública como una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como: un personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el uso, en caso necesario, de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares. (5)

Aún cuando no habla precisamente de administración pública, sino de organización administrativa, creemos conveniente recordar el concepto siguiente:

Es la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo, directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección o de ejecución, es la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado. (6)

Lo anterior fue mencionado en el capítulo II de este trabajo y resulta necesario ahora al conceptualizar a la administración pública.

Sin embargo, por considerar que contiene en su definición a un mayor número de elementos tales como la descripción de las actividades que por su conducto se desarrollan y el marco jurídico que la rige, conceptualizaremos a la administración pública como:

...aquella actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho Poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, el Derecho Administrativo y a criterios eminentemente prácticos. (7)

(5) Moreno Rodríguez, Rodrigo., Op. Cit. p.89.

(6) Acosta Romero, Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo. 7a. Ed., Porrúa, México, 1986, p.108.

(7) Moreno Rodríguez, Rodrigo., Loc. Cit.

Acorde con este concepto, el maestro Alfonso Nava Negrete nos enseña que "...administración pública es estructura u organización, pero también otras cosas que constituyen su cuerpo total como son los recursos burocráticos, los procedimientos administrativos, los recursos de carácter presupuestal, financiero, patrimonial o simplemente materiales..." (8), como se aprecia, atiende los aspectos dinámicos de la administración y no sólo se concreta a describir su estructura; más adelante concluye "...la administración pública es una herramienta o instrumento que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de la sociedad". (9)

De los autores hasta aquí analizados existe coincidencia por cuanto a que administración pública entraña necesariamente una actividad del Estado, es el accionar mismo del Estado. Por supuesto que esto habrá de realizarse a través de órganos estatales previamente definidos, los que desarrollarán sus actividades en ámbitos de competencias claramente delimitadas; estos órganos son "...el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico, depende de éste..." (10)

Ahora bien, estos órganos tienen facultades de decisión en grados diversos y la competencia que a cada uno atañe es especificada por la llamada ley orgánica, que por definición será "...la que organiza y estructura a un órgano del Estado...". (11)

En el caso que nos ocupa, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (L.O.A.P.F.), reglamentaria del artículo 90 constitucional, compendia la base de organización

(8) Nava Negrete, Alfonso., *Derecho Administrativo.*, 1a. Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, p.17.

(9) *Ibid.*, p.18.

(10) Acosta Romero, Miguel., *Op. Cit.*, p.107.

(11) *Ibid.*, p.521.

administrativa en nuestro país, precisando la interrelación de los órganos que la integran así como el lugar que a cada uno corresponde en la estructura del gobierno mexicano.

La L.O.A.P.F. actual ha sido reformada en diversas ocasiones, una de estas reformas es la que da pie al presente trabajo de investigación; por ahora, sólo ha sido nuestra pretensión ilustrar la función de esta ley y su contenido, aspectos que son tratados con mayor énfasis en los posteriores apartados.

I.I. ANTECEDENTES INMEDIATOS DE SU CREACION

A la par con el desarrollo de nuestro país, se ha modificado en la medida necesaria la estructura de los órganos de su gobierno, aunque éste propiamente dicho se ha mantenido inalterable en sus características, según se explicó en apartados precedentes.

Hacer mención detallada de la evolución padecida por los órganos de la administración pública implicaría diversificar en forma ociosa el tema central de esta investigación, por ello, sólo se hace mención a los antecedentes inmediatos.

Consideramos que básicamente en el presente siglo es cuando la administración pública presenta un amplio desarrollo, con la aparición de las instituciones que establecen las bases del nuevo modelo de estructura orgánica del gobierno, que hoy día ha alcanzado un enorme crecimiento, buscando abarcar el total de necesidades que nuestra nación presenta, son pues los albores de la presente centuria, el punto de referencia para ilustrar este apartado.

El desarrollo mencionado tiene como característica la reiterada creación de nuevos órganos y en palabras del maestro Gabino Fraga, esto "...no puede ser atribuido al simple capricho de los

gobernantes, sino que con la gradual transformación del Estado ha habido necesidad de aumentar y especializar aquellos organismos". (12)

Sabido es que muchos de los órganos que se han creado no han respondido a las expectativas que les dieron origen, en ocasiones han generado un gigantismo de la administración, duplicidad de funciones, sin embargo, constituyen la excepción a la regla, porque por lo general en su momento han cubierto las necesidades administrativas imperantes en la época de su creación.

Sirva lo anterior como explicación de las razones esgrimidas tanto para la creación, como para la supresión de los órganos a cargo del titular del Ejecutivo Federal, a lo largo de este siglo, cuya cronología iniciamos con:

- Don Francisco I. Madero y la organización de su gobierno con ocho secretarías, entre las cuales destacaba la de Gobernación; así como mediante la creación de diversas unidades administrativas tales como la Caja Postal de Ahorros, la Academia Nacional de Medicina la Dirección General de Correos, la Comisión Nacional Agraria, el Departamento del Trabajo (este dentro de la Secretaría de Fomento), entre otros.
- Mediante decreto de diciembre de 1913, Venustiano Carranza organizó el gobierno que restableciera la institucionalidad con ocho secretarías, que tuvieron el mismo nombre que las creadas por Madero.
- Don Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe, en el mes de abril de 1917 expidió una Ley de Secretarías de Estado, que comprendía la creación de seis secretarías y tres departamentos; siendo quizá lo más relevante que el Departamento Judicial cambió

(12) Frega, Gabino., Derecho Administrativo., 26a. Ed., Porrúa, México, 1987, p.184.

su nombre por el de Procuraduría General de la Nación y el Departamento Universitario y de Bellas Artes por el de Universidad Nacional.

- De igual manera, Carranza promulgó el 25 de diciembre de 1917, como presidente constitucional una Ley de Secretarías de Estado, que señaló con claridad la organización de la administración pública federal; siete secretarías y cinco departamentos integraban la administración de esa época.
- Posteriormente asumió la Presidencia Alvaro Obregón, destacando la creación el 28 de septiembre de 1921, de la Secretaría de Educación Pública, encargada de la Universidad Nacional, la Escuela Nacional Preparatoria, las escuelas federales, la Escuela Superior de Comercio y Administración, el Departamento de Bellas Artes, el Conservatorio Nacional de Música, así como de los Talleres Gráficos de la Nación.
- La Ley Orgánica de Secretarías de Estado fue reformada durante el mandato de Plutarco Elías Calles.
- En febrero de 1926 se reformó la Ley de Secretarías de Estado de 1917, precisando las atribuciones del Departamento de Contraloría.
- La Ley sobre Planeación General de la República fue expedida en el período presidencial de Pascual Ortiz Rubio.
- La Comisión Jurídica del Poder Ejecutivo Federal fue creada mediante decreto de 16 de diciembre de 1931, y se integró por el procurador general de la República, así como los jefes de departamentos y oficinas consultivas de las secretarías de Estado y departamentos administrativos.

- En diciembre de 1932 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo cambió de denominación a Secretaría de la Economía Nacional.
- Al igual que la anterior, en el mandato de Abelardo L. Rodríguez se creó el Departamento de Trabajo, y en el mes de diciembre del mismo año, 1932, se suprimió el Departamento de Contraloría y sus funciones pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- El propio presidente Rodríguez expidió la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del poder Ejecutivo Federal, del 22 de marzo de 1934, que reglamentaba ocho secretarías y cinco departamentos.
- A su vez, el general Lázaro Cárdenas expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en el mes de diciembre de 1935, previendo ocho secretarías y siete departamentos.
- En diciembre de 1939, Cárdenas promulgó otra Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que comprendía nueve secretarías y seis departamentos.
- La anterior ley fue reformada en diciembre de 1940, bajo el mandato de Manuel Avila Camacho, creándose la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como la Secretaría de Marina.
- También en 1943 se reformó la ley de 39, creándose la Secretaría de Salubridad y Asistencia, fusionando la Secretaría de Asistencia Pública y el Departamento de Salubridad Pública.
- En diciembre de 1946, don Miguel Alemán expidió una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, ampliando el número de secretarías a trece y reduciendo el

número de departamentos a dos únicamente. Esta ley señalaba los ámbitos de competencia (aunque en forma genérica) a cada secretaría y departamento y dejó como facultad del presidente la expedición de un reglamento, que detallaría las funciones de cada órgano, que fue expedido en el siguiente mes, enero de 1947. (Reglamento de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 2 de enero de 1947).

Esto es, la ley contenía un simple listado de las dependencias y sus atribuciones globales, dejando a una disposición reglamentaria de la misma, el señalamiento específico de las funciones inherentes a cada secretaría y departamento. Ello por supuesto daba al presidente amplio margen discrecional para realizar los ajustes administrativos que considerara convenientes, por la facultad reglamentaria que dicha ley le otorgaba.

- Con Adolfo López Mateos se expidió la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que reglamentaba quince secretarías y tres departamentos; esta ley fue reformada en 1964 y 1970 al iniciarse los períodos de gobierno de Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría.
- En la última etapa de gobierno de Luis Echeverría fue reformada la ley para transformar al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en Secretaría de la Reforma Agraria, y al Departamento de Turismo en Secretaría de Turismo.
- La ley que actualmente se encuentra vigente, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 22 de diciembre de 1976; publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 29 del mismo mes y año y en vigor desde el 1.º de enero de 1977, que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.

Esta ley ha sido reformada en diversas ocasiones: 8 de diciembre de 1978 y 21 de abril de 1981, ambas en el período de José López Portillo; asimismo en diciembre de 1982 al iniciarse el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado.

Evidentemente la reforma que más interesa es la relativa a su artículo 13, de fecha 13 de diciembre de 1985, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 del mismo mes y año, cuyo análisis y estudio han dado origen a este trabajo.

Finalmente cabe mencionar que la más reciente reforma a esta ley data del 21 de mayo de 1992 y fue publicada el 25 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación, y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de esta ley, siendo las más relevantes la creación de la Secretaría de Desarrollo Social y la supresión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, así como la de la Secretaría de Programación y Presupuesto, haciendo un total de 17 secretarías y 1 departamento.

Los antecedentes señalados, nos dan una clara idea de la dinámica que la vida administrativa ha tenido en el presente siglo en nuestro país, las múltiples reformas necesarias en su desarrollo (aunque aquí compartimos la opinión de los tratadistas en el sentido de que el tiempo ha demostrado la ineficacia e intrascendencia de algunas de éstas), todo lo cual nos arroja el resultado final consistente en una administración pública que tiende cada día más a perder la robustez que antaño la caracterizó. (13)

1.2. FINES ESPECIFICOS DE LA LOAPF

Con base en la narración cronológica del desarrollo de la administración pública en nuestro país, bien podemos afirmar que la actual L.O.A.P.F. es de alguna manera la síntesis del esfuerzo realizado tendiente a este fin: la organización adecuada de las funciones de cada órgano, así como

(13) Para la obtención de la cronología narrada se tomaron como base las siguientes obras:

Moreno Rodríguez, Rodrigo., Op. Cit. p.p.131, 132 y 146 a la 152.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., México, 1985, en los comentarios que del artículo 90 hace el Lic. Santiago Barajas Montes de Oca. p.p.210 y 211.

el mejor diseño de una nueva estructura de administración, buscando en todo momento que los asuntos sean atendidos por órganos de competencia claramente delimitada, mediante la determinación de puestos jerárquicamente establecidos, tratando de que la administración pública sea un todo armónico.

Sin duda, al precisar los ámbitos de competencia, permite que las responsabilidades derivadas de la gestión pública se perciban con mayor claridad y esta es, a nuestro juicio, una de las características más relevantes de la actual vida administrativa, cumpliendo su cometido con honestidad, eficiencia y eficacia.

No debemos negar que fueron precisamente los grandes vicios que padeció, lo que influyó para que se buscara la actual legislación, así se afirmaba:

Los graves vicios y disfunciones que había acumulado la administración pública no le permitían responder con eficacia y oportunidad a los reclamos sociales; el costo político de la ineficiencia gubernamental resultaba superior al que implicaba una reforma administrativa de gran alcance, lo cual motivó la decisión de reestructurar a fondo la organización y funcionamiento del gobierno federal. (14)

Para alcanzar los fines enunciados era necesario contar con todos los elementos necesarios para bien concluirlos, incluyendo la llamada "voluntad política", a esto se refería Alejandro Carrillo Castro cuando señalaba:

...la certera afirmación de Melchor Ocampo de que "en la administración los medios son el todo"... esa frase expresa con toda claridad la preocupación que debe tener todo estadista no solamente de proponerse fines legítimos y objetivos de gran alcance, sino de procurar que existan los medios -también legítimos y eficaces- para alcanzar dichos fines y objetivos de naturaleza política. (15)

(14) Moreno Rodríguez, Rodrigo.. Op. Cit. p.159.

(15) Carrillo Castro, Alejandro., Reforma Administrativa para el Desarrollo Económico y Social. (1976-1982), Revista de Administración Pública, núms. 31 y 32. INAP, México, 1977, p.11.. citado por Rodrigo Moreno Rodríguez., Op. Cit. p.159.

Esta labor de la búsqueda de un cuerpo legal más acorde a nuestra realidad y suficiente para nuestras necesidades de administración, se realizó a sabiendas de que ello acarrearía una organización mejor para nuestra nación; una continuidad y control en los planes y programas del gobierno en sus tres niveles: federal, estatal y municipal; aplicando el Pacto Federal mediante la asignación de tareas y procurando un efectivo control de la gestión pública.

En resumen, la L.O.A.P.F. que se comenta, busca la regulación integral de la administración pública federal; entraña un serio esfuerzo por reorganizar a la estructura y funciones administrativas para de esta manera, hacerlo en forma general con el país.

La iniciativa de L.O.A.P.F. de 1976 -cita el maestro Gabino Fraga- considera como fines específicos: consignar en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo; adecuar la administración pública a las necesidades y problemas planteados por la situación del país y del mundo; establecer en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; evitar duplicidad de funciones de dichas entidades para definir responsabilidades y permitir que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados.

Igualmente se busca la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública; el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y viables y que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo. (16)

(16) Fraga, Gabino., Op. Cit. p.p. 184 y 185.

Chuyffet Chemor, Emilio., Derecho Administrativo. Contenido en Introducción al Derecho Mexicano, Tomo I. 1a. Ed., UNAM, México, 1981, p. 283.

1.3. SUS APORTACIONES

La actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal constituye el esfuerzo por consolidar un cuerpo legal único que regule la actividad estatal desarrollada a través de los órganos que integran la estructura administrativa; esta ley ofrece innovaciones que se resaltan en este apartado.

En términos generales puede señalarse que entre las principales novedades de esta ley reglamentaria -"...la que desarrolla una norma constitucional o un principio dado en la Constitución..." (17)- está el que regula por primera vez conjuntamente tanto a la administración centralizada como a la paraestatal, detallando los órganos que componen a cada una; constituye por lo tanto, un tratamiento integral de la administración al establecer las bases de su organización y determinar los elementos y funciones de cada dependencia tanto en forma global, como de manera específica; en esta ley además, se respeta el principio de establecer por medio de una Ley del Congreso el número de secretarías, así como las funciones correspondientes.

Las innovaciones más importantes de la LOAPF son las siguientes:

a).- Establece las bases de organización y la forma de integración de la administración pública federal mexicana; la divide en centralizada y paraestatal.

En la parte centralizada se encuentran las llamadas dependencias: las Secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República; desarrollan "...las actividades que en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que

demande el logro de objetivos y metas fijadas en los planes de gobierno, establezca el presidente en forma directa o por conducto de los secretarios competentes." (18)

Por otra parte se encuentra el sector paraestatal compuesto por los órganos 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 públicos.

En palabras del doctor Acosta Romero, el sector paraestatal "...es un conjunto de unidades administrativas que formalmente están integrados en la administración pública federal y a los que también la LOAPF con poca técnica les llama entidades..." (19)

Por su parte la LOAPF en su artículo 9o. señala que los integrantes del sector paraestatal

...han sido incorporados a las citadas dependencias del Ejecutivo federal según el ramo o actividades que desarrollan, a efecto de que sus relaciones tanto políticas como económicas se desenvuelvan de manera coherente y coordinada, encargándose cada secretaría tanto de la planeación de sus funciones como de la vigilancia de su operación... (20)

La nueva LOAPF establece pues, en forma integral la organización de la administración pública.

b).- Contempla la creación de los departamentos administrativos, mediante ley del Congreso y señala la igualdad jerárquica de éstos con las secretarías de Estado, imponiéndoles a sus

(18) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM... Loc. Cit. de conformidad a lo establecido por el artículo 9o. de la LOAPF.

(19) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit. p.109.

(20) Constitución Comentada... Loc. Cit.

titulares la obligación de informar al Congreso el estado de su administración. Esto ha sido ampliamente comentado en el apartado correspondiente del capítulo II.

c).- Precisa la estructura administrativa básica de las dependencias del Ejecutivo Federal y determina la posibilidad de la creación de órganos administrativos desconcentrados "...que dependen jerárquicamente de las secretarías y departamentos y que cuentan con facultades específicas dentro de un ámbito territorial determinado, a fin de atender más eficaz y eficientemente ciertos asuntos de las dependencias del Ejecutivo Federal." (21)

d).- Según se mencionó en el inciso a), la LOAPF en su artículo 9o. establece el sistema de programación de las actividades públicas, en aras de la consolidación de los objetivos y metas de los planes de gobierno.

e).- Preveé la existencia de los reglamentos interiores de cada dependencia y establece la obligación de publicar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público.

f).- Contempla la posibilidad de acuerdos colectivos del Jefe de Estado, con los titulares de la Administración, tanto central, como paraestatal, esto es, reuniones de gabinete tendientes a la definición y evaluación de políticas de gobierno y administración.

g).- Establece la base legal para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente, las llamadas "coordinaciones".

h).- Asimismo otorga facultades al titular del Ejecutivo para determinar la sectorización de entidades, en atención a la naturaleza de sus funciones, designando a las dependencias que fungirán como coordinadores del sector.

(21) Artículo 17o. de la LOAPF.

Cabe aquí señalar las ideas siguientes:

Esta coordinación, y el hecho de que están sujetos a restricciones y obligados a seguir una política determinada conforme a prioridades, dentro de un plan de gobierno, establece jerarquías respecto de la unidad, cabeza de sector, y los organismos y sus directores, lo que confirma nuestra opinión de que se trata de organismos ya no sólo estrictamente administrativos, o técnicos, sino también políticos, dado que sus directores también son nombrados y removidos por el Jefe de Estado y al determinar agrupamientos de las entidades de la Administración Pública Paraestatal por sectores definidos, en nuestro concepto implica una dependencia jerárquica. (22)

Los visos de control político que este autor aprecia, a nuestro juicio resulta acertado y constituye un medio más de fortalecimiento del accionar del titular del Ejecutivo.

i).- Finalmente, plantea la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las entidades federales y con los municipios.

Para efectos de esta investigación consideramos que estas son las innovaciones más relevantes de la LOAPF.

2. EL DECRETO PROMULGATORIO DE LEYES

Es de cabal importancia conocer la conceptualización que del decreto promulgatorio ha configurado la doctrina jurídica mexicana.

En forma escueta los destacados juristas Jorge Carpizo y Jorge Madrazo establecen la diferencia entre la ley y el decreto, y todo vez que la Constitución de 1917, al igual que la de 1857,

(22) Acosta Romero, Miguel., Op. Cit. p.121.

nada mencionan al respecto, estos autores recurren a la Constitución Centralista de 1836, misma que en su artículo 43 hacía mención a la ley y el decreto:

El primer nombre corresponde a las que 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. (23)

Tomando en cuenta que pretendemos dar un enfoque administrativo al trabajo aquí desarrollado, hemos de mencionar que para el doctor Andrés Serra Rojas conforme a la interpretación del artículo 70 Constitucional, todo decreto es una resolución particular que establece una diferencia conceptual con las resoluciones contenidas en los decretos legislativos cuyo término genérico designa todas las decisiones escritas del jefe del Estado.

Según este autor tal concepto se incluye en el artículo 92 Constitucional; aunque sólo constituya otra forma de dar a una determinación administrativa adaptada por el titular del poder Ejecutivo, otro instrumento sujeto a requisitos esenciales de procedimientos fijados en fórmulas clásicas bien definidas, a fin de normar con su expedición una situación concreta.

Dicho decreto deberá ser firmado por el funcionario a quien vaya dirigido ya que su existencia, validez y eficacia requiere del refrendo ministerial, a efecto de atender la satisfacción de intereses públicos específicos.

Para el doctor Serra Rojas existen tres clases de decretos:

- El decreto-ley, acto legislativo dictado en épocas anormales por el Ejecutivo, que altera el principio de la división de poderes,

(23) Carpizo, Jorge y Jorge, Madrazo., Derecho Constitucional. Contenido en Introducción al Derecho Mexicano, Tomo I, 1a. Ed., USAM, México, 1981, p.173.

- El **decreto delegado**, facultad extraordinaria para hacer frente a situaciones de excepción, como puede ser la suspensión de garantías individuales, y por último,

- El **decreto administrativo**, facultad concedida al órgano ejecutivo para dictar resoluciones sobre una especie particular de los negocios públicos, en ejercicio de sus funciones. (24)

Es al último de los mencionados al que pertenece el decreto promulgatorio de leyes, previsto por el artículo 92 Constitucional.

A fin de enriquecer el tema, conviene referir la disertación que al respecto formula el doctor Miguel Acosta Romero, quien habla de los decretos legislativos, judiciales y administrativos.

Resumiendo su exposición indicaremos que considera como **decreto legislativo** a los previstos en los artículos 70 y 72 de la Constitución; el primero señala que todas las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto; el segundo, el procedimiento de discusión, interpretación, o reforma de las leyes y decretos.

Puntualiza que la **ley** crea situaciones jurídicas generales y el **decreto** situaciones jurídicas concretas.

En tanto que los **decretos judiciales** son simples determinaciones de trámite, que se dictan dentro del proceso civil.

El autor de "Teoría General del Derecho Administrativo" nos enseña que el **decreto administrativo** tiene su base constitucional en los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución., para concluir expresando:

(24) Serra Rojas, Andrés., Derecho Administrativo, Tomo I. 4o. Ed., Manuel Porrúa, México, 1968. p.p.128 a 130. Citado por Santiago Barajas Montes de Oca, en sus comentarios al artículo 92, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada... Op. Cit.

Consideramos que la base constitucional para el decreto administrativo se precisa en el artículo 89, fracción I, que habla de facultades del presidente para ejecutar las leyes, y creemos que es a través de actos concretos que se logra la ejecución de las mismas... (25)

De los conceptos vertidos hemos de concluir que el decreto en comento, el promulgatorio de leyes, es una decisión expresada en un acto administrativo, dictado por el presidente, en cumplimiento de la obligación que la ley establece, que crea una situación concreta.

Cabe hacer hincapié en que se trata entonces de un acto netamente administrativo y la situación jurídica concreta que se crea a través del multitudinado decreto promulgatorio de leyes, se refiere adelante.

2.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES

Entre las cuestiones controvertibles de la reforma legal al artículo 13 de la LOAPF, sustento de este trabajo, se encuentra lo relativo a su constitucionalidad, así como las diversas interpretaciones al artículo 92 de la Carta Magna.

Estos son los motivos por los cuales es necesaria una mención sobre la manera en que diversas cartas fundamentales se han referido al Decreto Promulgatorio de Leyes.

La Constitución de Cádiz de 1812 indica que el referendo no tenía lugar tratándose de leyes de las cortes y el monarca tenía el monopolio para promulgarlas.

En efecto, el acto promulgatorio conforme a la carta gaditana, no iba refrendado por los secretarios del ramo, el monarca se dirigía a esos altos funcionarios para que circularan el mandato real entre las autoridades judiciales y subalternas.

Por su parte en la llamada **Constitución de Apatzingán** para efectos del acto promulgatorio era necesario que el Ejecutivo (integrado por tres personas) y el secretario de Gobierno lo firmaran; dada la importancia de este antecedente se transcribe la fórmula promulgatoria que esta constitución establecía:

El Supremo Gobierno Mexicano a todos los que las vieren, sabed: Que el Supremo Congreso en sesión legislativa (aquí la fecha) ha sancionado la siguiente ley (aquí el texto literal de la ley). Por tanto, para su puntual observancia, publíquese y circúlese a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas de cualquiera clase y dignidad para que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Palacio Nacional, Firmarán los tres individuos y el secretario de Gobierno.

La primera **constitución federal, de 1824**, no estableció ninguna fórmula sacramental para la promulgación y por lo tanto, tampoco hace referencia alguna al refrendo secretarial en el decreto promulgatorio.

Contrario a la anterior, la **carta centralista de 1836**, sí estableció fórmula para la publicación de leyes y decretos del Congreso remitidos al presidente sin establecer el refrendo de los secretarios en esos supuestos.

De igual manera se procede en las llamadas **Bases Orgánicas de 1843**, esto es, no señalan el concurso de secretarios refrendatarios, pero sí el texto que se debe observar para la publicación de las leyes y decretos del Congreso.

La **Constitución de 1857** no estableció ningún texto o fórmula para la promulgación de decretos o leyes del Congreso y en consecuencia tampoco prevé la contrafirma de los secretarios.

Por su parte, nuestra actual **Constitución** establece en su artículo 92 la figura del refrendo (artículo reformado en 1981, ampliamente comentado en el capítulo anterior); en tanto que el

artículo 70 establece la fórmula promulgatoria siguiente: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".

En esta cronología sólo se contienen las cartas fundamentales más relevantes y con su narración se demuestra que las cartas constitucionales de México, con excepción de la Constitución de Apatzingán, nada mencionan sobre el refrendo secretarial de actos promulgatorios de leyes y decretos del Congreso.

2.2. ANTECEDENTES LEGALES

Es precisamente por la redacción de las diversas normas reglamentarias del artículo 92 constitucional que se han expedido, el que se haya adquirido la práctica viciada de exigir el refrendo de los secretarios en el decreto promulgatorio de las leyes del Congreso, y con ello se haya acuñado la frase de "refrendo de Leyes".

Conviene entonces mencionar que el primer antecedente reglamentario del citado artículo 92 lo constituye la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, publicada el 6 de abril de 1934, durante el mandato de Abelardo L. Rodríguez.

Esta ley, fue más allá de lo preceptuado por la Carta Magna, ya que en su artículo 23 establecía:

Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expida 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.

Es menester recordar que en la fecha de su promulgación, era muy recurrido el otorgamiento de facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al presidente de la República; esta ley reglamentaria se refiere evidentemente a las leyes expedidas por el presidente en uso de facultades extraordinarias, las cuales no sólo expide, sino promulga.

Por lo tanto, las leyes en cuestión son actos materialmente legislativos, pero formalmente administrativos en atención al órgano que los emite, y esta es la razón por la cual quedan sujetas al refrendo del secretario titular del ramo al que la ley se refiera; por el contrario, este precepto legal no resultaba aplicable a las leyes del Congreso, actos formal y materialmente legislativos, ya que el presidente de la República no las expide, sino sólo las promulga.

Es el texto de la norma reglamentaria de 1934, la que da lugar a que se empiece a atribuir el refrendo de leyes a los secretarios encargados de las dependencias a que el contenido de la ley se refiriera, además del refrendo ordinario, el de los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expidiese el presidente de la República; motivado esto, como ya se señaló, por equívocas interpretaciones.

Al año siguiente, 1935, se expide una nueva Ley de Secretarías de Estado, que textualmente establece:

Artículo 24. Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos 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 refirieran 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.

Esta ley, al igual que la expedida en 1939, hace referencia a las leyes expedidas por la Presidencia de la República; en tanto que los posteriores ordenamientos de 1946 y 1958, aluden a

las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el presidente de la República, quedando claro en estos cuerpos normativos que se refrendan las leyes expedidas por el Ejecutivo.

A nuestro juicio, todas y cada una de estas leyes se excedieron al precisar los actos que requerían de refrendo, esto es, no tuvieron base constitucional ya que el artículo 92 no hace mención a las leyes y el supuesto de las facultades extraordinarias para legislar conferidas por el Congreso de la Unión se encuentran nítidamente establecidas en los artículos 29 y 131 constitucionales.

A mayor abundamiento, el propio presidente Lázaro Cárdenas, promovió se agregara un apartado al artículo 49 constitucional, que se aprobó precisando que sólo en los casos de los artículos 29 y 131 se otorgarían facultades extraordinarias para legislar.

Tal y como se mencionó anteriormente, la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se expidió en el año de 1976 y tiene el acierto de no hacer referencia al refrendo de leyes, ya que la práctica del otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar cayó en desuso, siendo la última ocasión en que esto ocurrió, en el año de 1942, con motivo del estado de emergencia motivado por la declaración de guerra contra los países del Eje, suspendiéndose las garantías en junio de 1942 por decreto del Congreso.

La ley de 1976, dada la trascendencia que tiene para esta investigación, se analizó en el apartado relativo con mayor detalle. (26)

(26) Para la obtención de un mayor número de datos relativos a esta narración cronológica, remitimos al lector a las siguientes obras:

- Saáenz Arroyo, José. Presentación del libro.
 - Ruiz Hassleu, José Francisco. El Refrendo en la Evolución Constitucional de México: Un Recuento Dogmático. p.p.20 a 25 y 29.
 - Kelly, Guillermo. El Refrendo de los Decretos Promulgatorios. p.57.
- Estos tres artículos contenidos en el libro 'El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo'. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1a. Ed., Miguel Angel Porrúa, México, 1986.

2.3. PROMULGACION Y PUBLICACION DE LA LEY

Una cuestión que requiere se precise, es la relativa a los términos promulgar y publicar, los dos en relación con las leyes.

Es sabido que durante el desarrollo del proceso legislativo, el titular del Poder Ejecutivo cuenta con la facultad de formular observaciones a los proyectos de leyes que les son remitidos y que en la práctica se denomina "veto presidencial", por lo tanto es esta la única instancia en la que el Presidente aprueba o no el proyecto de ley.

Se hace mención a ello porque algún sector de la doctrina asigna a la promulgación una característica de aprobación o sanción del Ejecutivo a la ley que el Congreso le remite, apreciación equivocada a nuestro juicio, lo que se demuestra adelante.

Al hablar del proceso legislativo, el ilustre maestro Don Eduardo García Maynez, señala seis diversas etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia.

La etapa que más nos interesa es la relativa a la publicación, que este autor define como "...acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla...". (27)

- Madrazo, Jorge. Comentarios al artículo 29. p.p.83 a 85.
 - Orozco Henríquez, J. Jesús. Comentarios al artículo 49. p.p.119 a 128.
 - Schroeder Cordero, Francisco Arturo. Comentarios al artículo 70. p.p.161 a 163.
 - Barajas Montes de Oca, Santiago. Comentarios al artículo 92. p.p.214 a 216.
 - Ramírez Gutiérrez, José Othón. Comentarios al artículo 131. p.p.326 a 330.
- Contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1a. Ed., UNAM, México, 1985.

(27) García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. 39a. Ed., Porrúa, México, 1988, p.55.

Al hablar de la última etapa, la iniciación de la vigencia, hace referencia a dos sistemas: el sucesivo y el sincrónico.

Por su parte Guillermo Kelly, al hablar de la promulgación categóricamente establece que constituye un acto administrativo, (28) y más adelante afirma que la promulgación de la Ley expedida por el Congreso, queda ya fuera del proceso legislativo o de formación de las leyes. (29)

En su artículo denominado "Efectos de la Adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en la Jurisprudencia", Salvador Rocha Díaz indica que "...la promulgación consiste... en la orden de publicación de la ley, que debe emitir el titular del Poder Ejecutivo, en cumplimiento del mandato contenido en los artículos 72 y 89 de la Constitución Federal". (30)

Formula una reflexión señalando que el efecto obligatorio de la ley proviene del Congreso de la Unión y este efecto se surte como consecuencia de la publicación, etapa posterior a la promulgación dentro del proceso legislativo, para concluir con un aparente juego de palabras, que constituye el remate de su exposición:

La promulgación es la orden de publicación y la publicación condiciona la entrada en vigor de la ley, por lo que la observancia y cumplimiento constituyen la finalidad perseguida por la publicación, pero ello no debe confundirnos al extremo de considerar que la promulgación es una orden de cumplimiento de la ley. (31)

(28) Kelly, Guillermo. Op. Cit. p.51.

(29) Ibid. p.52.

(30) Rocha Díaz, Salvador. Op. Cit. p.42.

(31) Ibid. p.83.

En la impartición de la cátedra de Derecho Administrativo, el maestro Alfonso Nava Negrete expresa una diferenciación tajante entre los términos que se analizan; así, el promulgar una ley es la aprobación o sanción que mediante un decreto hace el presidente de la República, respecto de una ley que aprueba el Congreso de la Unión.

Para este administrativista, publicar una ley es difundir al público el contenido de la ley a través del Diario Oficial del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos; finalmente indica que ejercitar una ley es aplicarla y acatarla al mismo tiempo.

Francisco Arturo Schroeder Cordero afirma que son cinco los pasos para la creación de una ley o decreto: iniciativa, discusión, aprobación, promulgación y publicación. Para este autor:

...la promulgación es el decreto por el cual el jefe de Estado certifica la autenticidad de la ley, de manera que nadie puede negar u objetar su existencia ni legalidad con que se formó, sanciona así con su autoridad el nuevo ordenamiento jurídico, dándole fuerza para que sea cumplido por la autoridad y los individuos, al mismo tiempo que dispone su publicación, esto es el medio de que se vale el poder público para darlo a conocer, ya que es de explorado derecho que una ley para ser obedecida tiene antes que ser publicada debidamente y hecho esto a nadie favorece o excusa su ignorancia... (32)

Como se aprecia, existe disparidad de criterios; a estas opiniones sumamos la del maestro Trinidad García quien expresa que promulgación y publicación tienen el mismo significado cuando a la ley se refieren, según se prueba con el empleo dado en el lenguaje corriente y en el jurídico; no obstante, distingue en la promulgación dos actos: por el primero el Ejecutivo interpone su autoridad para que la ley debidamente aprobada se tenga por disposición obligatoria, en tanto que por el segundo, la da a conocer a quienes deben cumplirla.

(32) Schroeder Cordero, Francisco, op. cit. p. 169.

Añade que el primer acto implica que la ley ha sido aprobada por el Ejecutivo o que, objetada por él, ha sido ratificada por las Cámaras. Distingue tres fases en la intervención del Ejecutivo en la formación de las leyes y señala la necesidad de distinguirlas jurídicamente dándoles un nombre especial:

- sanción, la aprobación de la ley por el Ejecutivo,
- promulgación, el reconocimiento formal por éste de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y debe ser obedecida, y
- publicación, para el acto de hacer posible el conocimiento de la ley, por los medios establecidos para el efecto. (33)

'En nuestra opinión, cabe recordar que donde la ley no distingue, no cabe distinguir, y toda vez que los vocablos promulgación y publicación son usados indistintamente en nuestra Carta Magna, creemos que el hacer la distinción formulada por los juristas en los términos referidos, y reconociendo que mediante la promulgación el Ejecutivo aprueba o sanciona la ley del Congreso, implicaría que además de la instancia que le ha sido conferida para formular observaciones, tendría en sus manos la facultad de decidir si publica o no la ley, lo cual resultaría atentatorio del espíritu de nuestra Constitución y alteraría sustancialmente el equilibrio existente hasta ahora entre los poderes, quedando en sus manos dar efectividad o no al proceso legislativo.

Es evidente que el Jefe del Ejecutivo no aprueba las leyes, no las dota de valor jurídico, pues según expresión de Esmein "...la ley es realmente perfecta y definitiva cuando ha sido votada por el Poder Legislativo..." (34)

(33) García Maynez, Eduardo. Op. Cit. p.61.

(34) Citado por Rodríguez y Rodríguez, Jesús en El Referendo y la Perfección del Acto Legislativo. Contenido en 'El Referendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo'... p.99.

Nuestro punto de vista se ve fortalecido con la afirmación de Salvador Rocha Díaz en el sentido de que

Cualquier promulgación de una ley consiste en la orden de su publicación, es conclusión unánime de nuestra doctrina, pues en ella coinciden Felipe Tena Ramírez, Miguel de la Madrid H., Ignacio Burgoa, Ulises Schmill, Jorge Carpizo y otros distinguidos constitucionalistas. Se llega al extremo de que el Diccionario jurídico mexicano en la voz "promulgación de la ley" remite a la voz "publicación de la ley". (35)

2.4. PARTES QUE INTEGRAN AL DECRETO PROMULGATORIO

El considerar que el decreto promulgatorio de una ley se integra por el decreto administrativo propiamente dicho, así como por la ley o decreto emanados del Congreso de la Unión, es un documento único, indivisible, es lo que perdió a un sector de la doctrina llevándolos a afirmar que en estos supuestos es necesario el refrendo del secretario del ramo que corresponda; aunado lo anterior a que también se olvidó que el cuño de la frase "refrendo de leyes" tuvo plena vigencia cuando era práctica común que el Ejecutivo legislara en uso de facultades extraordinarias y que es precisamente en este caso, en la actualidad, única y exclusivamente cuando procederá el citado refrendo.

A nuestro parecer, es precisamente el criterio inverso a lo manifestado, como debe entenderse que está integrado el decreto promulgatorio, esto es, se compone de una parte formal y materialmente administrativa, en ella el presidente autentifica la existencia del acto legislativo y lo comunica a los habitantes, ordenando que se publique, ejecute y cumpla.

(35) Rocha Díaz, Salvador. Op. Cit. p.82.

La otra parte es formal y materialmente legislativa y es la transcripción literal y fiel de la ley o decreto del Congreso de la Unión, que no sufre alteración o modificación alguna.

Vale concluir este apartado con la acertada afirmación del Doctor Jorge Madrazo:

El decreto promulgatorio de una ley no es sino el medio de explicitación de la voluntad soberana del Congreso y no puede ser confundido con un decreto administrativo generado por la exclusiva voluntad del presidente. (36)

2.5. LA OBLIGACION CONSTITUCIONAL DE LA PROMULGACION A CARGO DEL PRESIDENTE

La redacción del artículo 89 constitucional ha motivado que se cuestione si la promulgación y ejecución de las leyes, prevista en su fracción I, es una facultad potestativa o una obligación del Presidente, esto porque en su inicio, el citado numeral establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:..." y luego enumera unas y otras sin discriminación alguna.

Es la propia carta fundamental de nuestro país, la que nos precisa con claridad la naturaleza de esta función del Ejecutivo; así, en su artículo 70 se indica que toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto, y sólo se comunicará al Ejecutivo y se promulgará.

De igual manera en su artículo 72, relativo al proceso de formación de las leyes establece que una vez aprobado por las Cámaras el proyecto de ley o decreto, se enviarán al Ejecutivo, y es

[36] Madrazo, Jorge. La doctrina mexicana. contenido en El Referendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo... p.37.

aquí donde pueden formularse observaciones a través del llamado "veto"; para el caso de que no tuviere observaciones que formular, habrá de proceder a su inmediata publicación.

Ahora bien, en el caso de que sí haya formulado observaciones y no obstante esto, el proyecto es confirmado por las dos cámaras, se enviará de nueva cuenta al Ejecutivo para su promulgación.

Fuera de la instancia que dentro del proceso de formación de leyes se concede al Ejecutivo para formular observaciones, no tiene ninguna otra instancia para hacerlo.

La resolución promulgatoria de ninguna manera posibilita el validar el contenido de la ley; el efecto de la promulgación es de carácter declarativo.

En consecuencia, la promulgación de la ley o decreto del Congreso no es una facultad discrecional, sino es un mandato imperativo, una obligación ineludible a cargo del Presidente, debido a que si dentro del término que la Constitución le otorga, formuló con su expresión u omisión la correspondiente aprobación, o bien, que habiendo efectuado observaciones al proyecto, el Congreso lo haya confirmado, la ley o decreto son perfectos y sólo pueden derogarse o abrogarse a través del mismo procedimiento seguido para su creación.

Sin embargo, para quienes sostengan que no constituye una obligación sino un derecho del Presidente, habrá que referirles la acertada expresión de Don Salvador Rocha Díaz en el sentido de que la promulgación es "...un derecho de ejercicio obligatorio, a cargo del Poder Ejecutivo..." (37)

(37) Rocha Díaz, Salvador. Op. Cit. p.80.

Cumpliendo pues el Ejecutivo con esta obligación, hace del conocimiento de gobernantes y gobernados, los cuerpos normativos aprobados por el Legislativo para que puedan ser observados y cumplidos.

3. EL REFRENDO DEL DECRETO PROMULGATORIO EN LA LOAPF

3.1. EL ARTICULO 13 DE LA LOAPF DE 1976

Tal y como fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, la LOAPF establecía:

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 Secretarios, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas.

Este artículo en su redacción resultaba congruente con lo establecido por el artículo 92 constitucional, debido a que en ninguno de los dos se hacía mención a las leyes o decretos del Congreso, ni a su promulgación; precisamente este es el acierto de esta ley, eliminó a las leyes del Congreso como instrumento legal sujeto a refrendo y en su momento colaboró en la determinación de los alcances de dicha figura jurídica.

A pesar de que esta ley -que abrogó a la anterior de 1958- aclaró, a nivel normativo, la improcedencia del refrendo de las leyes por ser inconstitucional, en la práctica prevaleció la conducta viciada de continuar refrendando leyes y decretos del Congreso, haciendo necesaria una adición al citado artículo 13, la cual se comenta en el apartado siguiente.

3.2. LA REFORMA AL ARTICULO 13 DE LA LOAPF

Con fecha 13 de noviembre de 1985, el entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, remitió a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión una iniciativa para adicionar el artículo 13 de la LOAPF.

En este documento, expone el sustento de su iniciativa, que se puntualiza de la siguiente manera:

- El establecimiento del refrendo en nuestro país se da a partir de la Constitución de 1824.
- Sólo debe ser aplicado a los actos formalmente administrativos, propios del Poder Ejecutivo, y no debe ampliarse su aplicación a los del Legislativo.
- Se ha aplicado el criterio de que secretarios o jefes de departamento refrenden los decretos promulgatorios de leyes expedidas por el Congreso de la Unión, de acuerdo al contenido de la ley; lo cual implica admitir que las leyes son convalidadas por estos funcionarios, lo cual carece de base constitucional y atenta contra la división de poderes.
- Sostener ese criterio equivale a reconocer que existe otra instancia, además de la facultad de veto, para limitar materialmente la voluntad del Poder Legislativo.
- La práctica señalada pudo haber tenido sustento legal en las leyes reglamentarias anteriores a la LOAPF de 1976, las cuales al margen de la Constitución, hacían mención al refrendo de leyes.
- La LOAPF de 1976, aclaró la situación anterior, eliminando a las leyes, pero la práctica desvirtuada continuó.

- Los decretos de promulgación del Ejecutivo son actos administrativos, mediante ellos se autentifica la existencia y regularidad de una ley o decreto del Congreso y se hacen del conocimiento de la población, disponiendo se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, ordenando se dé debido cumplimiento al acto legislativo, el cual se transcribe en el decreto promulgatorio.
- 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.
- El decreto promulgatorio contiene dos partes: una administrativa, el ordenamiento administrativo de promulgación; la otra legislativa, la ley o decreto reproducido.
- Conforme al artículo 92 constitucional, sólo se refrendan los actos administrativos; en el caso del decreto promulgatorio sólo se refrenda la parte del acto propiamente administrativo.
- El decreto promulgatorio sólo debe ser refrendado por el secretario de Gobernación, por estar encargada esa Secretaría de manejar las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes; y por publicar las leyes o decretos y administrar el Diario Oficial de la Federación.
- Es necesario precisar la LOAPF a fin de acabar con la práctica de refrendar las leyes y ser congruente con los principios de división de poderes.

Estos son los motivos esgrimidos por el Ejecutivo Federal para justificar la iniciativa remitida, sólo resta mencionar el párrafo adicionado al Artículo 13 de la LOAPF, lo cual se hizo en los siguientes términos:

Artículo 13

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

3.3. DICTAMEN Y DEBATE DE LA REFORMA LEGAL

3.3.1. DICTAMEN

Considerando la importancia de los argumentos esgrimidos durante el proceso legislativo de adición al artículo 13 de la LOAPF, conviene referir en forma sumaria la expresión de quienes fueron sus principales protagonistas.

A la iniciativa presidencial de proyecto de reforma de adición, recayó el Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Senadores, de fecha 29 de noviembre de 1985; en este dictamen se refieren los argumentos contenidos en la iniciativa presidencial, agregando 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, por lo que se propuso la aprobación del proyecto de decreto de adición; de este expediente con Minuta Proyecto de Decreto, se dió cuenta y turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el día 2 de diciembre de 1985.

Esta Comisión propuso el Dictamen a continuación comentado, cuya primera lectura se efectuó el día 11, y la segunda lectura el día 13, ambas en el mes de diciembre de 1985.

Cabe señalar que anterior a este dictamen, se presentó otro proyecto el día 5 de diciembre de 1985, el cual no se aprobó por la propuesta de que la adición al artículo 13 de la LOAPF, en realidad debía hacerse al artículo 92 constitucional.

De entrada el proyecto de dictamen del 11 de diciembre, señala que los decretos promulgatorios de leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo no requieren, para su obligatoriedad y eficacia, del refrendo del secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a quien compete la materia de la ley o decreto.

Posteriormente se refiere al sistema de formación de normas por el Poder Legislativo, puntualizando que las normas aprobadas por este Poder, alcanzan plena validez jurídica al momento de ser aprobadas por ambas cámaras o por una de ellas, según lo establece la Constitución.

Hace mención de la facultad del Ejecutivo para formular observaciones a los proyectos de ley o decreto dentro del proceso legislativo, remarcando que esta facultad es indelegable, e indica que si no usó esta facultad, o fue esto superado por el Legislativo, la ley debe promulgarse.

Para el Ejecutivo es una obligación la publicación de las leyes y decretos aprobados por el Poder Legislativo, lo que cumple mediante el decreto promulgatorio, a través del cual ordena que las normas contenidas en las leyes y decretos se hagan del conocimiento de gobernantes y gobernados para su observancia y cumplimiento, la norma del Legislativo se transcribe en este decreto promulgatorio.

El destinatario de la orden que contiene el decreto es la Secretaría de Gobernación, a quien por mandato legal corresponde la publicación de leyes y decretos expedidos por el Congreso, así como la edición del Diario Oficial de la Federación, por ello la validez del decreto promulgatorio en que el Presidente ordena la publicación de una resolución adoptada por el Poder Legislativo requiere sólo del refrendo del Secretario de Gobernación, ajustándose esto a lo dispuesto por el

artículo 92 constitucional, ya que la ausencia de este refrendo, priva de eficacia a lo ordenado o dispuesto por el Presidente de la República.

Agrega que es erróneo sostener que el refrendo al que alude el artículo 92 pueda condicionar la obligatoriedad y eficacia de una disposición emitida por el Poder Legislativo en ejercicio de sus atribuciones, debido a la facultad presidencial de nombrar y remover a sus colaboradores.

El objetivo del refrendo es la concurrencia de aquéllos a quienes corresponda su ejercicio con el titular del Ejecutivo en la formación de actos administrativos de contenido normativo, compartiendo la responsabilidad de dichos actos y asumiendo las consecuencias técnicas, legales y políticas derivadas de los mismos.

Reitera la oportunidad de la adición de un segundo párrafo al artículo 13 de la LOAPF porque especifica el alcance del artículo 92 constitucional respecto a los decretos promulgatorios y además, erradica una práctica que atenta contra la autoridad e imperio del Congreso.

Concluye la Comisión en su proyecto de dictamen, que además de reafirmar la independencia del Poder Legislativo en su carácter de asamblea deliberante frente a indebidas intromisiones, se previene la interposición de numerosos juicios de amparo con lo cual se pretende dejar sin efecto lo mandado por el Poder Legislativo argumentando la falta de refrendo de algún secretario o jefe de departamento encargado de aplicar la decisión emanada por el Congreso, como si la falta del refrendo entrañase la inconstitucionalidad de la ley en cuestión.

La adición propuesta busca dotar de claridad a la norma y prevenir interpretaciones equívocas, por lo que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados propuso la aprobación del Decreto que adiciona la LOAPF, en su artículo 13.

3.3.2. DEBATE

El Dictamen antes mencionado dió lugar a debates en el recinto de la Cámara de Diputados que resultaron antologables, como lo señalaron los entonces diputados García Cervantes y Diego Valadés Ríos.

El Debate que en este apartado se sintetiza, se efectuó el día 13 de diciembre de 1985, en él participaron los legisladores que a continuación se mencionan:

* Santiago Oñate Laborde intervino pronunciándose por la aprobación del Dictamen, para ello formuló una síntesis de lo que llamó razones técnico-jurídicas, que son básicamente las mismas que fueron argumentadas en el Dictamen y que en obvio de repeticiones haremos caso omiso.

Posteriormente se refirió a consideraciones histórico-políticas, tendientes a demostrar que la interpretación propuesta, además de tener congruencia sistemática, también tiene consistencia política; son estas consideraciones las que creemos conveniente comentar.

Rechazó la equívoca interpretación al artículo 92 constitucional, en el sentido de que el secretario de Estado debe firmar la norma del Congreso, por ser esta interpretación atentatoria a la soberanía del Congreso; y además en un momento dado, se equipara la falta del referendo con el veto, lo cual no puede ser, porque el referendo vincula a partes de un mismo poder, en tanto que el veto enfrenta dos poderes soberanos, unos y otros elegidos por el pueblo.

Se refirió a que en los antecedentes constitucionales no se hace mención del veto, sino de la facultad del Ejecutivo para formular observaciones, por lo que el uso de este lenguaje mesurado, conlleva la intención firme y manifiesta de que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se rijan por extrema diferencia, por absoluto respeto.

Remontó el debate a la Comisión de Puntos Constitucionales del Congreso en 1867, la cual presidía Ezequiel Montes, órgano que no aceptó el veto suspensivo y a cambio propuso el sistema de las observaciones, argumentando que si una resolución era devuelta con observaciones por el Ejecutivo, podía ser aprobada por la mayoría de la Cámara, con esto se evitaría la precipitación y no se correría el peligro de que la minoría se sobrepusiera a la mayoría.

En las propias reformas de 1867 se estableció que el Congreso no sólo emite leyes sino también puede emitir decretos; por ello se propuso reformar la Constitución para distinguir que son obligaciones del Presidente promulgar y ejecutar las leyes y decretos del Congreso, dando reglamento, decreto y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, de las leyes y decretos del Congreso General.

Con esto, afirmó Santiago Oñate, la distinción entre unos y otros actos hace evidente que el refrendo ministerial sólo puede aplicarse a los actos normativos realizados por el Poder Ejecutivo; por ello, interpretar que las decisiones del Congreso quedan sujetas a la voluntad de un secretario que firme o no el decreto promulgatorio, es trastocar a fondo las funciones que a uno y otro poder corresponden.

Precisó que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934, así como las posteriores, al referirse al refrendo de leyes, lo hacían a las que en ejercicio de facultades extraordinarias emite el Ejecutivo, ya que en esta época esto era práctica común; por esto, querer llevar el refrendo a otros ámbitos no señalados por la Constitución, es inexacto.

Afirmó que la facultad originaria de interpretar la ley modificándola, sea mediante adiciones, reformas o abrogaciones, reside en el propio Congreso.

Prevía referencia de la fórmula "Otero" (la ley será sólo inconstitucional para efectos del caso concreto); así como del debate entre Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga en el seno del

Congreso del 57, en el cual el primero se pronunciaba por la desaparición del amparo contra leyes, en tanto que Ponciano Arriaga argumentaba que a través de dicha figura se buscaba que las leyes que atentaran contra la Constitución, sucumbieran paulatinamente ante el fallo de los tribunales; Santiago Oñate hizo hincapié en la inexactitud de quienes sostienen que la falta de refrendo de un titular de una dependencia del Ejecutivo, puede considerarse como causa suficiente para privar de eficacia, anular o avasallar la voluntad del Poder Legislativo plasmada en una ley.

Concluyó sosteniendo que las leyes que el Ejecutivo promulga no son ni deben ser consideradas como la expresión directa y personal de su voluntad, sino el reconocimiento y el acatamiento de las normas en que se expresa la voluntad del Congreso.

* La intervención del diputado Juan Dios Castro Lozano fue contraria a las ideas de Santiago Oñate Laborde; la inició sentenciando que de aprobarse el proyecto de reforma de adición, violaría el artículo 92 de la Constitución General de la República.

Externó que en todo caso debió haberse reformado el precepto constitucional citado, ya que no cabe hacer una excepción al texto de dicho numeral respecto de los decretos promulgatorios de leyes.

Disertó sobre la función del refrendo efectuando un análisis comparativo de esta figura en los regímenes parlamentario y presidencial, y concluyó que implica una participación de responsabilidad penal, técnica y política, del ministro refrendatario.

Para este legislador, el problema radicó en que la Comisión no estableció en su dictamen los alcances, el significado y el contenido de una facultad y obligación del Ejecutivo que es la promulgación, porque se quedaron sólo en el significado etimológico de la palabra, siendo que la promulgación tiene más contenido, tiene que ser además una valoración de la ley por parte del

Ejecutivo, y en el momento en que la promulga, expresa dos significados: el primero en el sentido de que la ley existe, y el segundo que ha sido aprobada regularmente.

Posteriormente afirmó que si la ley es inconstitucional, el Ejecutivo podría negarse a promulgarla y contra esto no existe recurso alguno, ni siquiera el de responsabilidad; esto ligado estrechamente a la responsabilidad que los secretarios adquieren al refrendar.

Al término de su exposición indicó que si uno de los argumentos a favor de la reforma fue que los decretos promulgatorios de leyes no requieren del refrendo, de dónde entonces se requiere el del Secretario de Gobernación? y que el veto no lo ejerce el Ejecutivo porque la mayoría de leyes que se aprueban son por iniciativas remitidas al Congreso precisamente por el titular del Poder Ejecutivo.

* El diputado Diego Valadés Ríos, por su parte intervino señalando que no es el mismo decreto al que se refiere el artículo 70, del decreto al que se refiere el artículo 92, ambos preceptos constitucionales. El decreto del Legislativo se refiere a una sustancia material que es la que caracteriza el contenido normativo del decreto correspondiente: cuestiones agrarias, forestales u otras; en tanto que el decreto presidencial solamente se refiere a que se promulgue y publique el acto aprobado por el Poder Legislativo.

Hizo la distinción de promulgación, referida a la proclamación de la ley y a sus mandatos de observancia, y publicación, que es el simple hecho de dar a conocer el contenido de la norma correspondiente, y por ello, no tienen competencia los secretarios de Estado, para efectos del decreto promulgatorio; de afirmar lo contrario, refrendarían lo aprobado en el decreto legislativo, convirtiéndose el refrendo en un veto sui géneris, no contemplado por la Constitución.

Expuso una retrospectiva sobre la evolución del refrendo, hasta llegar a nuestro sistema en donde es el refrendo un acto administrativo, con función de control intraorgánico: en el sentido de

que los secretarios contraen un compromiso de ejecución frente al Ejecutivo al refrendar los actos del propio Ejecutivo.

Reiteró que el acto del Poder Legislativo entraña una orden para el Poder Ejecutivo: la de promulgar y no puede admitirse que decidiendo promulgar una ley el Presidente, decida hacerla inaplicable un secretario de Estado; conforme al artículo 92 constitucional, la obligación de firmar de los secretarios, es respecto de los actos administrativos del Presidente, pero no del Congreso.

Precisó que la errática interpretación del precepto legal, hizo necesaria la reforma a la LOAPF, porque en ocasiones es necesario introducir reformas que interpreten o reinterpreten lo que el texto legal ya contiene.

Continuó señalando el caso de las facultades extraordinarias para legislar del Ejecutivo: si se diera la hipótesis del artículo 29 constitucional, el acto legislativo traducido en un decreto del Ejecutivo, sí debe ser refrendado por los titulares de las dependencias a los que se refiere la materia a que se haga referencia en la ley, en el decreto-ley correspondiente.

Finalizó su intervención señalando que en el artículo 13 que se pretendía adicionar, la reforma implicaba una restricción no sólo al caso de las leyes, sino también de los tratados, convenios y acuerdos de carácter internacional aprobados por el Senado; por lo tanto, por virtud del artículo 133, los tratados internacionales son ley suprema, y es evidente que tampoco se requiere que los secretarios de Estado, a cuyo ámbito de competencia se haga referencia en los tratados internacionales, tengan que refrendar el contenido del texto que forma parte del convenio de que se trate, sino solamente en el acto promulgatorio debe hacerlo el Secretario de Gobernación; tal y como se plantea en el proyecto de adición del segundo párrafo del artículo 13.

* Volvió a intervenir Juan de Dios Castro Lozano, precisando la diferencia entre los decretos del Poder Legislativo, de los decretos del Presidente, tal diferencia la realizó sustentándose en el artículo 43 de la Constitución centralista de 1836.

Enseguida reiteró que el decreto del Ejecutivo, acto-administrativo conforme al 92, sí requiere el refrendo del Secretario de Estado del ramo correspondiente, invocó tesis jurisprudenciales que a su juicio confirman el refrendo secretarial como insustituible, por lo tanto, si la tesis del diputado Diego Valadés en el sentido de que conforme al 70 los decretos promulgatorios no requieren del refrendo, entonces porqué la Corte opina lo contrario.

Y por último, ratificó su idea en el sentido de que si no se requiere el refrendo, para qué exigir el del Secretario de Gobernación.

* Contra la afirmación de Castro Lozano, el Diputado Oñate Laborde, afirmó que es precisamente a la práctica como la referida en la tesis 101, a la que se critica y con la reforma se pretende combatir.

* Castro Lozano replicó que la jurisprudencia no era práctica, sino una decisión del máximo tribunal.

* Oñate Laborde aclaró que se refería a la práctica de los abogados que llevaron a la Corte a esa decisión, y que básicamente consistió en la interposición de amparos contra leyes que carecían de firmas de secretarios, particularmente contra la miscelánea fiscal; y que esta práctica provenía de una interpretación errónea de la LOAPF, la cual se buscaba desterrar precisamente a través de la reforma de adición propuesta, y que es precisamente el titular de la Secretaría de Gobernación a quien compete refrendar, en atención al criterio de que el decreto promulgatorio se integra de dos partes: la orden del Presidente al Secretario de Gobernación pidiendo que publique la ley, y la otra en que el Presidente transcribe para dar a conocer el texto de ley que aparece entrecomillada.

* Llama la atención el hecho de que uno de los argumentos de los detractores de la reforma legal sea el de la improcedencia de la adición en la ley reglamentaria, porque según ellos, en todo caso, debe hacerse a la Constitución. Sin embargo, defienden la práctica viciada de refrendar las leyes, con base en una interpretación equívoca precisamente de la ley reglamentaria, no de la Constitución; y dicha ley reglamentaria contemplaba el refrendo de leyes, debido a la práctica imperante en esa época de otorgar facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo.

De los diversos antecedentes y argumentos analizados, resulta uno que es incuestionable: sin que la Constitución General de la República lo estableciera, las leyes reglamentarias de su artículo 92, contemplaron el refrendo de las leyes, refiriéndose única y exclusivamente a las expedidas por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias para legislar.

Sabido es que los abogados postulantes buscarán siempre las aristas más imperceptibles en materia de interpretación legal, con la finalidad de obtener un resultado satisfactorio a su causa, lo que es plenamente justificado; en este caso, al haberse hecho común y derivado en mala costumbre el exigir el refrendo de leyes, se dio el caso de que diversos ordenamientos carecían de la firma del secretario del ramo al que el propio ordenamiento se refería.

* Volvió a intervenir el diputado Juan de Dios Castro Lozano, para resaltar el hecho de que el artículo 92 constitucional no precisa que deba ser el Secretario de Gobernación el que deba refrendar el decreto promulgatorio de leyes, y cuestiona lo siguiente: entonces para qué la adición posterior al citado artículo 92, donde se faculta a los Jefes de Departamento para que refrenden; por último insistió: 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, en acatamiento del 92, deberá llevar el refrendo del secretario de Estado.

* Nuevamente subió a la tribuna el diputado Diego Valadés Ríos para afirmar que 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.

Habló luego de las formas de interpretación, por lo que se refiere al autor, señaló que la interpretación es legislativa, judicial, administrativa, doctrinaria y popular.

En tanto que por las exteriorizaciones que esta interpretación lleva a cabo, es una interpretación gramatical, histórica, política, económica y jurídica.

Por esto solicitó se realizara una interpretación de orden jurídica, hizo hincapié en que quienes proponían la reforma se plegaban 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.

También debían buscarse formas de interpretación prácticas y no imprácticas, que no condujeran a admitir desviarse del contenido constitucional cuando en la ley se dice que en materia de promulgación de leyes, el secretario competente existe, es el Secretario de Gobernación y no otro.

Indicó asimismo que se basaban en el criterio interpretativo en cuanto a que las palabras deben ser entendidas en su sentido general y común y no interpretadas las propias palabras conforme a criterios restrictivos o particularizantes, por lo que se refería expresamente al vocablo "decreto".

Por lo tanto, la interpretación de la Constitución debía tener en cuenta que se trata de un conjunto armónico de normas y no un conjunto antitético de disposiciones y preceptos, por lo mismo, no podían hacerse interpretaciones excluyentes, sino coadyuvar los diversos preceptos de la

Constitución para darles esa armonía que su interpretación aconseja y demanda de un cuerpo colegiado como la Cámara.

Estableció que su postura se orientaba también por un 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; esta es la interpretación fundamental, porque de otra suerte, se estarían dando a los secretarios de Estado facultades que la Constitución no les otorga y en suma, no se trata de una interpretación distorsional de la letra de la Constitución.

Durante el desarrollo del debate, se suscitaron diversas intervenciones, en ellas se manifestó que con la reforma al artículo 13 de la LOAPF, se estaba generando una vicepresidencia para el titular de la Secretaría de Gobernación, al darle atribuciones absolutas sobre el refrendo; también se dijo que atentaba contra la Constitución, pues ésta ordena que todas las leyes y decretos deben ser refrendados incluyendo los provenientes del Poder Legislativo; y hubo incluso algún legislador que afirmó que la reforma se hacía con miras a la carrera presidencial de esa época.

Cabe señalar que el mismo día 13 de diciembre de 1985, el proyecto de reforma de adición al artículo 13 de la LOAPF se sometió a votación y fue aprobado en lo general y en lo particular por 228 votos en pro, 41 en contra y 2 abstenciones.

3.4. EL PUNTO DE VISTA DOCTRINARIO

La reforma legal que nos ocupa ha originado que algún sector de la doctrina manifieste su franco desacuerdo y por otro lado han surgido los tratadistas que manifiestan su adhesión, cada uno

argumentando lo que a su juicio da base a su apreciación. El hecho de que en los decretos administrativos se transcriban los decretos y leyes del Poder Legislativo, ha originado la confusión ya señalada de considerar de manera indivisible al propio decreto, y por lo tanto, que la resolución del Congreso transcrita requiere el refrendo del secretario encargado del ramo al que la resolución se refiere.

Con esto se afirmarían entonces que el acto legislativo queda sujeto al mismo requisito formal a que es sometido el acto administrativo; por esto es conveniente conocer estas opiniones así como su fundamento.

Entre quienes apoyan la adición legal, se encuentra José Sáenz Arroyo, siendo su postura la siguiente:

Si de acuerdo al artículo 92 sólo corresponde el refrendo en relación a los actos del presidente, el único refrendo que debe llevar es el del secretario a que el asunto administrativo (no legislativo) corresponda; en el caso de los decretos promulgatorios, el de Gobernación, por ser de su competencia el manejo de las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes, la publicación de las leyes y la administración del Diario Oficial de la Federación. (38)

Concluye este autor señalando que esta reforma, conlleva la intención del Ejecutivo de mantener un cuidadoso respeto al sistema de división de poderes y consecuentemente la no interferencia en los actos del Poder Legislativo.

Por su parte el Doctor Jorge Madrazo luego de manifestar su opinión favorable a la reforma, va más allá diciendo que "...podría también haber eliminado el refrendo del secretario de Gobernación..." (39) y que el refrendo que subsiste luego de la adición al artículo 13, sólo es entendible si se le considera como una obligación.

(38) Sáenz Arroyo, José. Op. Cit. p.10.

(39) Madrazo, Jorge. Op. Cit. p.37.

Esta opinión contiene elementos dignos de analizarse, por ello se formulan comentarios al respecto en el apartado siguiente relativo al punto de vista de quien escribe.

Resulta igualmente interesante la opinión de Guillermo Kelly, quien se pronuncia por la procedencia de la reforma, fundándose en la invocada integración del decreto promulgatorio, pero agregando que "...sólo el decreto promulgatorio de leyes expedidas por el Ejecutivo en un eventual uso de facultades extraordinarias, debe ser refrendado por los secretarios a cuyos ramos corresponda la materia de esas leyes..." (40)

Hace referencia al punto de más interés para quienes sostienen tesis contrarias a la reforma legal, esto es, porque se reformó la LOAPF y no la propia Constitución, y afirma que de haberse reformado el artículo 92, hubiera implicado admitir que en su texto vigente este numeral establece que un decreto presidencial promulgatorio es la propia ley del Congreso y que esto requiere de una salvedad expresa.

Agrega: entonces el refrendo tendría un poder político, evaluatorio e inhibitorio del Poder Legislativo, y el Presidente podría optar por destituir al secretario de Estado reacio a refrendar, o bien, sostenerlo cuando el propio titular del Ejecutivo no se hubiese determinado a formular observaciones al Congreso sobre un proyecto de ley, dentro de la oportunidad que la Constitución le otorga en el proceso legislativo.

Evidentemente se trata de especulación, sin embargo, es menester referir esta opinión porque contiene elementos que son tomados como argumento por quienes están en desacuerdo con la reforma legal.

(40) Kelly, Guillermo. Op. Cit. p.58.

En general las opiniones favorables a la adición legal encuentran su argumento de mayor peso en la mencionada interpretación del artículo 92 constitucional, así como el considerar al decreto promulgatorio de leyes integrado por dos partes: la administrativa y la legislativa.

También han hecho manifiesto su acuerdo con la adición Don Salvador Rocha Díaz, Don Antonio Carrillo Flores y Don René González de la Vega (41). La opinión de los autores hasta ahora mencionados se encuentra contenida en la publicación del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Miguel Angel Porrúa, titulada "El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo".

En el Diccionario Jurídico Mexicano publicado también por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, al hablar del refrendo ministerial, el Doctor Jorge Carpizo manifiesta su beneplácito por la reforma en estos términos:

(41) "La promulgación de una ley, como orden que proviene del Poder Ejecutivo, sólo requiere el refrendo del secretario de Estado encargado de la publicación de las leyes y de la publicación del Diario Oficial de la Federación, que lo es el secretario de Gobernación, como expresamente lo señalan las fracciones I y II del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

De todo lo anterior se desprende que la interpretación jurídica correcta de los textos constitucionales aplicables a los decretos promulgatorios de leyes y decretos del Congreso de la Unión; obligaba y obliga a concluir, que dichos decretos promulgatorios sólo requieren del refrendo del secretario de Gobernación, por lo que la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sólo incorpora a texto expreso de la ley una correcta interpretación de los artículos constitucionales que ya hemos citado". Rocha Díaz, Salvador. Op. Cit. p.83.

"En cuanto a la publicación misma, como el Diario Oficial depende de la Secretaría de Gobernación, si me parece lógico que sólo refrendo el secretario, supuesto que se trata de una mera autenticación". Carrillo Flores, Antonio. Op. Cit. p.106.

"Es cierto que el decreto mismo de promulgación, distinto a la ley que encierra, es un acto administrativo que requiere como sus similares, de un refrendo para adquirir plena validez, y éste debe ser, como la propia adición lo dice, si del secretario de Gobernación, que tiene por materia, entre otras, las de encargarse de las relaciones del Ejecutivo Federal con los demás poderes de la Unión y publicar las leyes en el Diario Oficial de la Federación.

Por todo lo anterior, causa verdadero regocijo, la adición legal comentada, que viene no sólo a aclarar procedimientos constitucionales de manera expresa, sino a fortalecer aún más, la división de poderes del Estado mexicano". González de la Vega, René. Un viejo debate: el refrendo de decretos promulgatorios de leyes. Contenido en "El Refrendo y las Relaciones..." p.p.210 y 211.

Indudablemente que esta reforma es positiva. Ahora bien, se dejó el referendo al Secretario de Gobernación -en expresión de los legisladores y parte de la doctrina- porque de él depende el DO; sin embargo, para que la reforma no se vaya a desvirtuar, la actuación del Secretario de Gobernación respecto a este punto debe entenderse, como ha afirmado Jorge Madrazo, no como una facultad sino como una obligación ineludible. (42)

Al respecto hemos de manifestar que si la propia Constitución establece como obligación del Presidente la promulgación y publicación de la ley, con mayor razón el secretario de Gobernación queda obligado a refrendar el decreto promulgatorio; esto considerando que se acepte que dicho secretario refrende, sin embargo, no aceptamos esta idea tal y como se detalla en el apartado correspondiente a la opinión personal del autor del presente trabajo.

Las dos opiniones que a continuación se comentan, tienen características comunes: son de dos destacados administrativistas y ambos se pronuncian en contra de la adición legal.

La primera de ellas la expresa el maestro Alfonso Nava Negrete:

De plano, la reforma legal y las jurisprudencias, anulan o desaparecen al 92 constitucional y de la misma práctica legislativa federal el decreto del Ejecutivo Federal, el más importante y trascendental de todos los decretos restantes que pueda dictar. Se trata nada menos que el decreto, al través del cual el Presidente de la República realiza el acto de colegislación con las Cámaras de Diputados y de Senadores y sin el cual no puede haber ley. (43)

Según este autor, desde 1917 nunca se tuvieron dudas sobre el contenido y alcance del artículo 92 de la Constitución, ya que de su texto, así como del contenido en las antiguas leyes de secretarías y departamentos de Estado, todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente de

(42) Carpizo, Jorge. Al hablar del Referendo en Diccionario Jurídico Mexicano., 3a. Ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas., UNAM-Porrúa, México, 1989. p.2731.

(43) Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. p.48.

la República, deben ser referendados por los secretarios de Estado, que por razón de materia o contenido de esos actos debe ponerse, para que tuviesen toda la validez jurídica constitucional.

Enseguida afirma: hasta que no se reformó el artículo 13 de la LOAPF, nadie tenía duda acerca del fenómeno jurídico del referendo secretarial.

Por nuestra parte, consideramos que no es argumento sólido el afirmar que debido a que las leyes reglamentarias así lo señalaban, en la práctica debían ser referendadas las leyes por los secretarios según la materia de aquéllas; como anteriormente se señaló, esta práctica viciada se adoptó como consecuencia de las facultades extraordinarias para legislar otorgada al titular del Ejecutivo, amén de la distinción que debe hacerse entre estas leyes dictadas por excepción, de las expedidas en forma ordinaria por el Congreso de la Unión.

El maestro Nava Negrete considera simplonas las razones de la adición al artículo 13 de la LOAPF, contenidas en la exposición de motivos y señala que la reforma legal fija una excepción que no previene el texto categórico del artículo 92, el cual se refiere a todos los decretos del Ejecutivo, por lo que la reforma resulta evidentemente anticonstitucional.

Concluye este jurista que dicha adición generó a los secretarios de Estado una *capitis diminutio* política, ya que el referendo que les quedó de reglamentos, acuerdos, órdenes y decretos de otro *desideratum*, es de mínima trascendencia; igualmente afirma que antes y después de la reforma legal y las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte, el referendo secretarial ha sido y es, un simple trámite o un requisito meramente formal.

No obstante la reconocida autoridad de la opinión del maestro Nava Negrete, nos parece contradictoria su afirmación en el sentido de que la reforma de adición legal genera una *capitis diminutio*, pues ello implica el reconocer que el ejercicio del referendo es pleno en nuestro sistema, lo cual no sucede en la práctica, como se explicó ampliamente en el capítulo III, por las

características de la mecánica de designación y remoción de los secretarios a cargo del Presidente, lo cual se confirma con la idea expresada por el propio Nava Negrete en el sentido de que "...la historia de los referendos secretariales nunca ha registrado caso alguno en el que se hubiere negado uno, a un decreto promulgatorio de ley..." (44)

La contradicción consiste en su conclusión en el sentido de que el referendo secretarial ha sido y es, un simple trámite o un requisito meramente formal, lo cual implica, según nosotros, que no existía entonces la decantada capacidad legal plena de ejercicio del referendo a favor del secretario de Estado y por lo tanto, al carecer de ésta, no puede generarse una *capitis diminutio* respecto de dicha facultad, con la cual nunca contó.

El Doctor Miguel Acosta Romero, es el otro destacado administrativista que ha manifestado su desacuerdo con la adición legal en los términos siguientes:

La adición de un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que estatuye el referendo promulgatorio únicamente a cargo del Secretario de Gobernación, lastima y no se ajusta al artículo 92 Constitucional; desvirtúa el sentido del referendo, pues confiere a éste una irrelevante función de certificación y retira lo que sí ha sido y es trascendente para nuestra historia constitucional: la responsabilidad política de los Secretarios de Estado. (45)

Basa su afirmación fundamentalmente en lo siguiente:

- Utilizando el criterio de Kelsen de la pirámide jurídica, si la Constitución establece que todos los decretos del Presidente sean referendados por los Secretarios de Estado y por Jefes de Departamentos Administrativos a que dicho cuerpo legal se refiera, ninguna ley

(44) *Lsc. Cit.*

(45) Acosta Romero, Miguel... *Op. Cit.* p.189.

secundaria puede estatuir que compete a un solo auxiliar directo del Ejecutivo Federal, refrendar, en exclusiva cierta categoría de decretos presidenciales.

- Es necesario el refrendo de todos los Secretarios de Estado con que cuente el Presidente de la República en el momento de la expedición de una ley, a condición de que ésta caiga en su órbita competencial.
- El artículo 70 constitucional establece el único caso de excepción para el refrendo, tratándose de la ley orgánica del Congreso de la Unión, ya que no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia, y por lo tanto, tampoco necesita refrendo.
- Todas las demás leyes que decida el Organismo Legislativo Federal sí deben ser promulgadas por el Presidente de la República y, por lógica derivación, el decreto u orden que contiene la promulgación, necesario para que tenga eficacia la ley, debe contar con el refrendo del o de los Secretarios de Estado a que cada ordenamiento jurídico se refiera.
- No obstante que el Secretario de Gobernación, como auxiliar directo del presidente de la República, se encarga de las relaciones entre él y los demás órganos de la Federación, esta facultad le es otorgada por la LOAPF, norma reglamentaria que no puede estar encima del texto constitucional, lo cual se corrobora con la práctica ininterrumpida de que los decretos promulgatorios han sido firmados por los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos afectados por la ley objeto de la promulgación.

Este autor omite reflexionar sobre las partes integrantes del decreto promulgatorio de leyes y por lo mismo, nada menciona sobre la parte administrativa ni sobre la legislativa del propio decreto.

No es el centro del debate la firma en el decreto promulgatorio del secretario de Estado correspondiente, sino más bien, la distinción de la parte del decreto que sí queda sujeta al refrendo.

Es endeble su opinión por cuanto a que por "lógica derivación" pretende que el refrendo aparezca en todas las leyes del Congreso, con excepción de su ley orgánica.

Tampoco hace mención alguna a las facultades extraordinarias para legislar del Ejecutivo, en cuyo caso estas leyes sí deben ser refrendadas, al igual que el decreto promulgatorio, por el secretario encargado del ramo al que la ley se refiera, acorde al texto constitucional; se omite referencia alguna al proceso de formación de las leyes, el cual indica que la ley aprobada por el Congreso es Ley y por lo tanto, la promulgación toma el carácter de obligación a cargo del presidente de la República.

Finalmente, el hecho de que con anterioridad ininterrumpidamente se haya procedido a refrendar las leyes, no implica necesariamente que tal práctica se apegara estrictamente a lo establecido por la Constitución; en efecto, como se explicó anteriormente las leyes reglamentarias del artículo 92 constitucional, predecesoras a la de 1976, preveían el refrendo de leyes con motivo de la práctica común del otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar al titular del Ejecutivo.

3.5. OPINION PERSONAL

Es inconcuso que la causa principal para sugerir la reforma legal que nos ocupa fue de orden práctico, esto es, el cúmulo de amparos interpuestos contra ordenamientos legales, argumentando la falta de un requisito para su obediencia: la falta de firma de alguno o algunos secretarios de Estado, según la materia de la ley.

Lo grave de esto fue que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación avaló lo anterior realizando una interpretación constitucional y legal, acorde al criterio sostenido por los abogados postulantes.

De haberse continuado con esa práctica, en el mediano plazo diversas leyes del Congreso, hubieran resultado ineficaces. Esta interpretación implicaba además, otorgar a los secretarios y jefes de departamento una potestad no otorgada constitucionalmente.

Llama la atención el hecho de que uno de los argumentos de los detractores de la reforma legal sea el de la improcedencia de la adición en la ley reglamentaria, porque según ellos, en todo caso, debe hacerse a la Constitución. Sin embargo, defienden la práctica viciada de refrendar las leyes, con base en una interpretación equívoca precisamente de la ley reglamentaria, no de la Constitución; y dicha ley reglamentaria contemplaba el refrendo de leyes, debido a la práctica imperante en esa época de otorgar facultades extraordinarias para legislar al Ejecutivo.

De los diversos antecedentes y argumentos analizados, resulta uno que es incuestionable: sin que la Constitución General de la República lo estableciera, las leyes reglamentarias de su artículo 92, contemplaron el refrendo de las leyes, refiriéndose única y exclusivamente a las expedidas por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias para legislar.

Sabido es que los abogados postulantes buscarán siempre las aristas más imperceptibles en materia de interpretación legal, con la finalidad de obtener un resultado satisfactorio a su causa, lo que es plenamente justificado: en este caso, al haberse hecho común y derivado en mala costumbre el exigir el refrendo de leyes, se dio el caso de que diversos ordenamientos carecían de la firma del secretario del ramo al que el propio ordenamiento se refería.

Esto fue argumentado como causa de inexistencia e ineficacia de dicha ley y así fue interpretado por la Suprema Corte.

No se trata en este caso, de enderezar una defensa a ultranza de la decantada adición al artículo 13 de la LOAPF; sin embargo consideramos que sus detractores no son exactos en sus apreciaciones salvo el que debió haberse hecho una adición constitucional (aunque no en los términos que proponen), por las razones ampliamente referidas y sólo citadas a continuación:

- el refrendo de leyes derivaba de una mala interpretación constitucional y legal y por ende, de una práctica viciada;
- debe considerarse que el decreto al cual se refiere el artículo 92 es de naturaleza totalmente distinta al mencionado en el artículo 70, por ser diferentes los órganos que los emiten;
- el decreto promulgatorio de leyes consta de dos partes: una administrativa y la otra, la transcripción de la ley o decreto del Poder Legislativo;
- el que se haya hecho costumbre (mala costumbre) que se refrendaran las leyes y el que así lo haya interpretado el Poder Judicial, no implica que esto fuera apegado a la Constitución.

De lo anterior se colige: la adición al artículo 13 de la LOAPF no resulta contrario al texto constitucional, ya que en todo caso, especifica el alcance y contenido del refrendo.

No encuentro pues, en los argumentos de quienes se opusieron a la adición, alguno por lo menos que sea indicativo de una defensa de la soberanía del Congreso, de un respeto a la división de poderes, de una férrea defensa del espíritu de nuestra Carta Magna, por ello, permítaseme la expresión, encuentro sólo argumentos de prurito legal, sin una teleología clara y determinada.

Ahora bien, a quienes correspondió abanderar la causa de la reforma y quienes se han pronunciado en su favor, hicieron hincapié en, que es el titular de la Secretaría de Gobernación al que corresponde mantener las relaciones entre el Ejecutivo con los otros dos poderes y asimismo que a él corresponde la publicación del Diario Oficial de la Federación.

Nos parecen de mucho más solidez las razones de índole constitucional que fueron manifestadas, tales como el hecho de que en el proceso de formación de leyes el Ejecutivo cuenta con la instancia para formular observaciones, así como la interpretación literal del artículo 92, cñiendo la obligación de firmar de los secretarios, respecto de los actos del Ejecutivo, no del Legislativo; igualmente la distinción hecha entre las diversas clases de decretos.

Sin embargo, el propio Dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, así como por quienes participaron en el Debate en pro, manifiestan que conforme al sistema vigente en nuestro país para la formación de leyes por el Poder Legislativo, las normas alcanzan su validez jurídica al momento de ser aprobadas por ambas cámaras o sólo por una de ellas, cuando así lo establece la propia Constitución.

También es indiscutible que el artículo 72 de la Constitución en su inciso a) dispone que toda ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo debe remitirse al Ejecutivo para su publicación inmediata.

En tanto que el artículo 89, fracción I, establece la obligación de promulgar y ejecutar las leyes a cargo del Presidente.

En el apartado correspondiente a "El punto de vista doctrinario", al mencionar la opinión del Doctor Jorge Madrazo, señalamos la necesidad de formular algunas acotaciones a su afirmación en el sentido de que para que la reforma alcance plena validez práctica, debía entenderse el refrendo

del secretario de Gobernación en los decretos promulgatorios de leyes no como una facultad, sino como una obligación ineludible.

Se habló de la función del secretario de Estado en nuestro sistema, de su dependencia del Ejecutivo, y arriba mencionamos la obligación del Presidente de publicar las leyes. Luego entonces, el refrendo del Secretario de Gobernación no puede tener otro carácter que el de una obligación constitucional, esto a la luz del texto de la adición al artículo 13 de la LOAPF.

No obstante, es inevitable cuestionarse sobre el porqué ha de mantenerse el refrendo del Secretario de Gobernación.

Pues bien, en resumen, de los argumentos esgrimidos en contra de la adición legal, estamos de acuerdo en una cosa: no debió haberse hecho a nivel legal, sino a nivel constitucional; sólo que discrepamos en algo muy importante: debfo haberse hecho una adición no al artículo 92 constitucional, sino al artículo 70, y por lo tanto la adición no sería la misma que se hizo al artículo 13 de la LOAPF.

Y respecto de quienes se pronunciaron en pro, afirmamos: es totalmente necesario acabar con la práctica viciada de refrendar las leyes, esto se obtiene conforme a nuestro sistema jurídico, a través de adiciones, reformas o abrogaciones a la Constitución o a las normas secundarias. A pesar de que la adición al artículo 13 de la LOAPF no es ni anti ni inconstitucional, consideramos que no agota la posibilidad de que diversos criterios de interpretación continúen generándose respecto del refrendo del decreto promulgatorio de leyes.

En todo caso, procede se reforme el citado precepto legal, siempre y cuando se adicione previamente el artículo 70 constitucional, en los términos contenidos en la propuesta formulada en el siguiente apartado.

3.6. PROPUESTA

Hemos de establecer una premisa como punto de partida: sólo en el cuerpo normativo conocido como Constitución de Apatzingán se hizo mención del referendo secretarial de actos promulgatorios de leyes y decretos del Congreso, ninguna otra carta constitucional se refiere a dicha figura jurídica, incluyendo la actual Constitución.

Los cambios que la sociedad experimenta obligan a la constante actualización de las leyes, a fin de que éstas no pierdan su vigencia, su ámbito espacial y temporal de validez.

De esta suerte y congruente con los tiempos que rigió, la ley de 1934, reglamentaria del artículo 92 constitucional, mencionó entre otros actos sujetos al referendo, a las leyes. Este fue el punto de partida de una costumbre viciada, de una práctica inveterada de exigir el referendo de leyes.

Esta práctica carecía de todo fundamento constitucional y resultaba atentatoria de la norma suprema; se hizo costumbre, sí, pero mala costumbre.

Vale aquí mencionar a Diego Valadés Ríos, quien en su intervención en el Debate, recordó que en 1937, respecto del artículo 49 Constitucional, que establecía la posibilidad de conferir facultades extraordinarias para legislar, al titular del Poder Ejecutivo, en los términos del 29 de la propia Constitución, fue necesario agregar una frase o una oración redundante, diciendo: y en ningún otro caso se conferirán facultades exclusivas para legislar. Respecto de esta adición, Don Antonio Martínez Bdez señaló que con ella se pretendió derogar por ley a una costumbre que había derogado a la ley.

Considero que estamos ante un supuesto análogo: sabido es que la costumbre es fuente del Derecho; sin embargo, en este caso se generó una costumbre totalmente opuesta a lo preceptuado por la Constitución.

Con la adición al artículo 13 de la LOAPF, se pretende aclarar en la posible esta situación y reencauzar la práctica jurídica del referendo.

No obstante, consideramos que la adición citada resulta insuficiente. En todo caso, resultaría conveniente se adicione el artículo 70 constitucional, que actualmente señala:

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)."

El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.

La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados.

Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

Con la adición que se propone, el mismo artículo 70. quedaría con su texto original, más un párrafo segundo, en estos términos:

Artículo 70. Toda resolución del Congreso...

Los decretos promulgatorios de leyes o decretos, expedidos por el Congreso de la Unión no requerirán de referendo alguno.

...

Dijimos con anterioridad que estábamos ante un caso análogo al artículo 49 constitucional; en efecto, el texto del artículo 70 constitucional claramente establece que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto, sobrando el referendo de su decreto promulgatorio, por lo tanto, la adición de un segundo párrafo que se propone pareciera redundante, sin embargo, busca terminar con tanta disparidad de criterios al respecto.

La adición se propone con base en los siguientes razonamientos:

- el artículo 70 de la Carta Magna da el carácter de ley o decreto a toda resolución del Congreso, o sea, no sujeta su existencia jurídica a ningún otro acto, puesto que se ha agotado el proceso legislativo y es sólo el inicio de su vigencia el que queda sujeto a la fecha de su promulgación;
- el mismo artículo contiene la fórmula sacramental que debe observar el decreto promulgatorio de leyes;
- es este precepto en el que cabe insertar el párrafo segundo que se propone, por referirse precisamente la adición al decreto promulgatorio de leyes;
- al señalar este precepto que las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto, sobra y resulta superfluo insistir en que el decreto promulgatorio de estas resoluciones queda sujeto al refrendo;
- con la actual adición al artículo 13 de la LOAPF, sólo se suprime parcialmente el vicio de exigir el refrendo al decreto promulgatorio de leyes del Congreso; con la adición que se propone al artículo 70 constitucional se erradica esa práctica viciosa;
- la adición que se propone, es congruente con lo preceptuado por la fracción I del artículo 89, que establece la obligación del Presidente de promulgar las leyes del Congreso;
- la reforma de adición deroga a la formulada al artículo 13 de la LOAPF;

- el referendo en nuestro sistema es solamente un requisito de forma, y al establecer el artículo 70, que las resoluciones del Congreso tienen carácter de ley o decreto, no les resulta aplicable dicha figura jurídica;
- finalmente, la extinción del referendo en los decretos promulgatorios de leyes, no sugiere menoscabo alguno a la división de poderes, toda vez que el Presidente conserva la instancia de formular observaciones a las iniciativas de ley que le son remitidas, durante el proceso legislativo y se reafirma la potestad soberana del Poder Legislativo.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Sistema Parlamentario Inglés se integra por:

- **La Corona**, personificada por el monarca, quien cubre la primera parte de la dualidad del Ejecutivo como Jefe de Estado, con funciones de representación política y protocolo. Tiene la facultad de disolver la Asamblea a petición del Primer Ministro y con ello forzar a una elección general. No tiene responsabilidad alguna por haberla trasladado a los ministros, con sus correlativas facultades.
- **El Gobierno**, integrado por los jefes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que mediante una coalición forman la mayoría parlamentaria. Es encabezado por el Primer Ministro, quien es el Jefe de Gobierno y con la anuencia del Jefe del Estado, escoge al grupo de ministros que integrarán el Gabinete. Sus funciones son la administración, la dirección y la responsabilidad del Poder Ejecutivo.
- Los ministros integrantes del gabinete ocupan los escaños de superior jerarquía en el gobierno; están investidos de poderes de decisión y mando; son los depositarios de las facultades antaño exclusivas del rey y su accionar abarca las diferentes ramas de la administración pública; sus facultades gubernativas las comparten con la Asamblea. Por conducto del Primer Ministro puede solicitar al Jefe de Estado la disolución de la Asambleas.
- Los ministros son responsables individualmente como sujetos privados de derecho, por los actos ilegales que cometan como simples particulares, por actos imprudentes o dañosos, o cuando contraen obligaciones de naturaleza civil.
- Los ministros británicos son responsables ante la Cámara de los Comunes, por cualquier acto imprudente o dañoso para el bien público, en cuya comisión se involucre su carácter oficial; se trata de una responsabilidad política, al surgir el deber de los ministros de contestar a las preguntas de la Asamblea, con la posibilidad del voto de censura y la dimisión del ministro.

- La Asamblea, conformada por la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores; funcionan como vigilantes de la función gubernamental y como colegisladores
- Las atribuciones de la Asamblea son negar un voto de confianza al Gabinete, otorgarle un voto de censura y exigirle responsabilidad política a uno de sus miembros o al gabinete como unidad.

SEGUNDA.- La Asamblea y el Gabinete se controlan recíprocamente. La Asamblea puede exigir responsabilidad política al gobierno, a través de un miembro o del gabinete como unidad; también puede otorgar un voto de censura y presionar al gobierno a dimitir. El gobierno por su parte puede pedir la disolución de la Asamblea al Jefe de Estado. Entonces es el electorado el que decide en unas nuevas elecciones, quien tiene la razón.

TERCERA.- El referendo es una manera de fincar responsabilidad a los ministros en su carácter de integrantes del Gobierno y se trata de una responsabilidad eminentemente política, característica principal de este sistema.

- El referendo se constituye de dos elementos: el primero de orden interno, consiste en la voluntad del ministro a quien corresponde referendar y con ello colaborar voluntariamente a un acto del Jefe del Estado; el segundo de carácter externo, formal o material el cual se traduce en la firma del propio ministro a través de la cual refrenda el acto.
- En el Sistema Parlamentario Inglés tiene una constante pragmática el referendo ministerial y en él realmente se asumen sus consecuencias. La funciones de dicha figura jurídica en este régimen son: certificar la autenticidad del contenido del documento mismo en el que la orden se expresa; limitar materialmente la actuación del Jefe de Estado; y como tercera función: hace responsable políticamente al ministro refrendatario de los actos del Jefe del Estado en los cuales interviene, relevando a éste último de dicha responsabilidad. Mediante su firma el ministro otorga validez jurídica plena a los actos del Jefe del Estado.

con ello se convierten en actos propios del Gobierno y por lo tanto, adquieren el compromiso de responder de los efectos que estos actos jurídicos produzcan.

CUARTA.- Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo determinan el sistema de gobierno; la forma de gobierno se refiere a una parte del todo del Estado, son los órganos a través de los cuales se ejercita el poder.

QUINTA.- El presidencialismo se gestó en los Estados Unidos de América. La Constitución de 1824 establece la estructura fundamental del Sistema Presidencial Mexicano, basada en la Norteamericana de 1787, de la cual tomó su estructura fundamental; así como en la de Cádiz de 1812 de la que tomó elementos relativos a los Secretarios de Estado, al refrendo ministerial, a las relaciones del Ejecutivo con el Congreso, así como diversas facultades concedidas al Presidente de la República.

- El desarrollo del sistema presidencial ha tenido dificultad para mantener un equilibrio, sobre todo entre el Ejecutivo y el Legislativo, y que esto se plasme en la norma fundamental. Las Bases y Leyes Constitucionales de la República de 1836, aportaron la novedad del "Supremo Poder Conservador", que ejercía control sobre el propio Ejecutivo. El Presidente no podía rechazar proyectos de ley aprobados por las Cámaras, debía sancionarlas y publicarlas en los seis días siguientes, conforme a las Bases Orgánicas de 1843. La característica de la Constitución de 1857 fue la supremacía del Legislativo sobre el Ejecutivo. Con la Constitución de 1917 se institucionalizó el Presidencialismo; surgió un Ejecutivo fortalecido con amplia gama de poderes, incluso de orden meta-jurídicos.

SEXTA.- En el régimen presidencial en general: el Poder Ejecutivo es unitario; el Presidente es electo por el pueblo mediante votación general; el Ejecutivo tiene preponderancia política

sobre los otros poderes y es independiente del Legislativo; el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; nombra y remueve libremente a sus colaboradores; ni el Presidente ni los secretarios son responsables políticamente ante el Congreso; los Secretarios de Estado no funcionan en Consejo de Ministros; el Presidente no puede disolver al Congreso y éste no puede obligar a renunciar al Presidente a través de un voto de censura; el Presidente y los secretarios no son miembros del Congreso; no hay voto de censura del Congreso para los secretarios y jefes de departamento; los secretarios son subordinados al Presidente y tienen responsabilidad ante él y el Presidente puede pertenecer a un partido político diferente al que tiene la mayoría en una o en las dos Cámaras del Congreso.

SEPTIMA.- El Sistema Presidencial Mexicano es un sistema presidencial puro. La nuestra es una República representativa, democrática y federal. La Administración Pública, como Estado Federal, existe en tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal. El Gobierno de la Federación se encuentra constituido por los Poderes de la Nación: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Existe una división de la soberanía entre la federación y las entidades federativas, también entre ambas existe coincidencia de decisiones fundamentales. Las entidades federativas se dan libremente su propia Constitución, sin contravenir el pacto federal; todo lo no atribuido a la Federación es competencia de las entidades federativas. El pacto federal contenido en la Constitución General, es la unidad del Estado Federal.

OCTAVA.- Los órganos gubernamentales son los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la integración e interacción de ellos y todos sus componentes (órganos públicos secundarios, centrales y locales), forman la unidad llamada Gobierno del Estado, cuyas funciones primordiales son: la elaboración de leyes, la satisfacción de las necesidades generales de la población, y la impartición de justicia, las cuales realiza a través de los tres poderes.

NOVENA.- El principio de la división de poderes se ha aplicado en forma sistemática en el constitucionalismo mexicano y es uno de los principios básicos de nuestra actual Carta Magna, que definen la estructura política de nuestro país. La división de poderes, de acuerdo a Montesquieu, es la idea de que el poder detenga al poder, en beneficio de la propia libertad humana y por ningún motivo todo el poder deberá caer en una sola persona. La división de poderes debe entenderse como la división fundada en razones prácticas de la actividad estatal, que se interrelacionan y tienen recíproca colaboración con la finalidad de cumplir cabalmente con las tareas de gobierno; para esto deben tomarse en cuenta los dos criterios para determinar la naturaleza de las actividades del Estado: el criterio formal, referido al órgano que realiza determinada actividad, y el criterio material, relativo a la naturaleza de la actividad desarrollada, en el sentido material de la misma.

DECIMA.- Son dos los pilares fundamentales de la estructura política en México: la existencia de un partido dominante y el presidencialismo. El fortalecimiento del Ejecutivo en la Constitución de 1917 obedeció a la idea de que sólo mediante un gobierno fuerte y efectivo se podría concretar la obra de la revolución.

Desde tiempos precortesianos y del virreinato, los mexicanos han visto en el Jefe del Gobierno al hombre más poderoso del país, quien más que guiar los destinos del país, los determina; el Ejecutivo como en las raíces indígenas, reúne poderes religiosos y políticos. La figura presidencial desarrolla la doble función: como Jefe de Estado tiene a su cargo la representación nacional y el desarrollo de las funciones que por tal carácter le conceden las leyes; como Jefe de Gobierno tiene el liderazgo de hecho y de derecho en la administración pública federal.

DECIMA PRIMERA.- El Ejecutivo Federal Mexicano está integrado por órganos, entre las cuales destaca la Administración Pública, que es su parte medular. El Presidente determina los

lineamientos y políticas generales a desarrollar por la Administración Pública Federal; nombra y remueve a los titulares de los diversos órganos administrativos auxiliares, tanto de dependencias como de entidades públicas. La interrelación de dichos órganos administrativos y su lugar dentro de la estructura del Gobierno constituye la organización administrativa. La relación entre el Poder Ejecutivo y la Administración Pública, permite que el primero cumpla con su función de administración.

DECIMA SEGUNDA.- De acuerdo a lo establecido por el Título Cuarto de la Constitución, el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común. En la historia patria no ha sido acusado ningún Presidente, no se ha presentado, por lo tanto, la opción de interpretar esta terminología y no existe un criterio definido al respecto. La ley secundaria debería ser clara y precisa respecto a estas causales, pero como no sucede así, el Congreso es quien debe determinar si el Presidente ha roto el orden constitucional o si ha incumplido con sus obligaciones constitucionales. Estas causales implican una inmunidad temporal, debido a que durante el período del encargo sólo se puede proceder en su contra por las causales señaladas, lo que garantiza un mejor desempeño de su papel.

DECIMA TERCERA.- El artículo 69 constitucional establece que a la apertura de sesiones del Congreso asistirá el Presidente para informar por escrito el estado que guarda la administración del país, sin ser sujeto de requerimientos, exigencias o interpelaciones, y sin responsabilidad derivada del informe. El artículo 93 señala que el Congreso o cualquiera de las Cámaras pueden solicitar la comparecencia de los Secretarios de Estado y servidores públicos menores de la Administración Pública, a fin de que informen cuando se discuta una ley o se trate algún negocio de su ramo y tampoco existe voto de censura para estos efectos: por estas dos razones y por haber sido el titular del Ejecutivo elegido por el pueblo, no tiene

obligación de responder ante el Congreso Federal. Por lo anterior así como el que sólo existen dos causales de juicio político en contra del Presidente, se puede afirmar que existe una irresponsabilidad política presidencial.

DECIMA CUARTA.- La organización interna del Poder Ejecutivo es motivo de estudio de la legislación administrativa: una característica de nuestro Poder Ejecutivo Federal, es la centralización administrativa, dentro de las unidades administrativas que conforman este sector están las Secretarías de Estado, que son el conducto principal para la realización de las más importantes tareas de gobierno a cargo del Ejecutivo; actualmente existen diecisiete Secretarías de Estado, las cuales conforme a la Constitución tienen el mismo nivel y jerarquía jurídica y son: Gobernación; Relaciones Exteriores; Defensa Nacional; Marina; Hacienda y Crédito Público; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Comunicaciones y Transportes; Desarrollo Social; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria; Turismo; y Pesca; y como departamento, el del Distrito Federal.

DECIMA QUINTA.- El Secretario de Estado en México es un funcionario administrativo, con un carácter, investidura y actividad totalmente distintos a los del ministro de un régimen parlamentario, por ello en nuestro sistema la denominación técnica de tales servidores públicos debe ser Secretarios de Estado, que son el órgano superior administrativo auxiliar del titular del Ejecutivo en el despacho de los asuntos de determinada rama de la actividad estatal. Los artículos constitucionales relativos a los Secretarios de Estado son el 29, la Fracción II del 89, el 90, 91, 92, 93, y 108; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina el ámbito de competencia administrativa de estos órganos de Gobierno. Los Secretarios de Estado tienen un doble carácter: político y administrativo.

Entre las principales actividades desarrolladas por los Secretarios de Estado están el ser colaborador inmediato y directo del Presidente; plantear y ultimar las decisiones administrativas que debe someter al Presidente; despachar los negocios administrativos de la Federación que le competen de acuerdo a la ley; ejercitar el refrendo ministerial; realizar las funciones políticas que le atañen y compartir con el Presidente la dirección política fundamental de la Nación.

El llamado Gabinete, es el órgano colegiado que se reúne con el Presidente para la atención de asuntos de singular importancia, el análisis del estado general de la administración, la revisión de un programa de gobierno o la toma de alguna importante medida político-administrativa; no debe ser confundido con el Consejo de Ministros del sistema parlamentario, ya que en éste se adoptan medidas político-administrativas que implican una responsabilidad gubernamental.

DECIMA SEXTA.- Desde el punto de vista teórico y de acuerdo a la Constitución, el refrendo en nuestro país constituye un requisito constitucional indispensable para la validez de los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes presidenciales. El refrendo es la institución jurídica constitucional relativa a la obligación y al derecho que tiene el titular de una dependencia para firmar, conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de este servidor público que se refieren al ramo de la dependencia a su cargo.

Será obligación, cuando tratándose de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente que hayan cubierto todos los requisitos legales, deban ser firmados por el secretario; y será derecho cuando percátándose que se intenta promulgar una ley inconstitucional o anticonstitucional por su contenido o que no reúne los requisitos legales, tiene la potestad de abstenerse u otorgar su firma, esto último so pena de convertirse en corresponsable de dicho acto.

En la actualidad tienen facultad de refrendo los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamento Administrativo. De acuerdo al artículo 92 Constitucional, el efecto del refrendo

en nuestro sistema es el de ser un requisito indispensable para que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente sean obedecidos, si cualquiera de los actos mencionados adolece del refrendo, el efecto será que la ejecución de los mismos estará viciada, no serán obedecidos.

DECIMA SEPTIMA.- Los siguientes ordenamientos jurídicos: Constitución de Cádiz de 1812, Constitución de Apatzingán, Acta Constitutiva de enero de 1824, Constitución de 1824, Bases y Leyes Constitucionales de la República de 1836, Proyecto de Reformas de 1841, Primer Proyecto de la Constitución de 1842, Segundo Proyecto de Constitución de 1842, Bases de Organización Política de la República Mexicana de 1843, Estatuto Orgánico Provisional de 1856, Constitución de 1857 y Constitución de 1917, coinciden por cuanto a la cuestión medular del refrendo, con pequeñas variantes en sus textos.

DECIMA OCTAVA.- Las responsabilidades en las cuales pueden incurrir los secretarios de Estado, son determinados por el Título Cuarto Constitucional, y son: las que originan juicio político, como consecuencia de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, se trata entonces de una responsabilidad política, y se hace efectiva con la destitución e inhabilitación del servidor público; las derivadas de la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público, sean del orden federal o común; las que originan la aplicación de sanciones administrativas motivadas por los actos u omisiones que afectan la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que están obligados a cumplir en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; y las que den lugar a sanciones que procedan contra un servidor público con motivo de enriquecimiento ilícito.

DECIMA NOVENA.- La administración pública es la actividad coordinada, permanente y continua, que realiza el Poder Ejecutivo, tendiente al logro, oportuno y cabal, de los fines del Estado, mediante la presentación directa de servicios públicos, materiales y culturales, para lo cual dicho Poder establece la organización y los métodos más adecuados; todo ello con arreglo a la Constitución, el Derecho Administrativo y a criterios prácticos. Esto se realiza a través de órganos estatales, con facultades de decisión en grados diversos. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), reglamentaria del artículo 90 constitucional, compendia la base de organización administrativa en nuestro país, precisa la interrelación de los órganos que la integran así como el lugar que les corresponde en la estructura del gobierno mexicano, especificando la competencia que a cada uno atañe.

VIGESIMA.- En el presente siglo la administración pública ha presentado un amplio desarrollo, con la aparición de las instituciones que establecen las bases del nuevo modelo de estructura orgánica del gobierno; este desarrollo se ha caracterizado por la creación de nuevos órganos administrativos surgidos con la gradual transformación del Estado Mexicano. Este desarrollo se ha plasmado en diversos ordenamientos legales.

La ley reglamentaria que actualmente se encuentra vigente, es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de fecha 22 de diciembre de 1976; publicada en el Diario Oficial de la Federación del día 29 del mismo mes y año y en vigor desde el 1o. de enero de 1977; ésta abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958.

Esta ley ha sido reformada en diciembre de 1978, abril de 1981, diciembre de 1982. La reforma de esta ley a la cual esta investigación se refiere data del 13 de diciembre de 1985, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 del mismo mes y año. La más reciente reforma a esta ley data del 21 de mayo de 1992 y fue publicada el 25 del mismo mes y año en el D. O. F., y reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de esta ley, destacando la

creación de la Secretaría de Desarrollo Social y la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, así como la de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

VIGESIMA PRIMERA.- La actual LOAPF consigna en un solo cuerpo legal la compleja estructura que se había creado con el crecimiento del aparato administrativo; adecúa la administración pública a las necesidades y problemas planteados por la situación nacional y mundial; establece en forma clara y precisa las facultades de las distintas entidades administrativas; evita duplicidad de funciones de las entidades para definir responsabilidades; permite que las decisiones gubernamentales se traduzcan en resultados satisfactorios para los gobernados; busca la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resulten comprensibles y viables y que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades responsables que se encarguen de la coordinación de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

VIGESIMA SEGUNDA.- Entre las innovaciones de la LOAPF destacan: establece las bases de organización y la forma de integración de la administración pública federal mexicana, dividiéndola en centralizada y paraestatal; contempla la creación de los departamentos administrativos, mediante ley del Congreso y señala su igualdad con las secretarías de Estado, indicando la obligación de sus titulares de informar al Congreso el estado de su administración; precisa la estructura básica de las dependencias del Ejecutivo Federal y determina la posibilidad de la creación de órganos administrativos desconcentrados; establece el sistema de programación de las actividades públicas; prevé la existencia de los reglamentos interiores de cada dependencia y establece la obligación de publicar los manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público; contempla la posibilidad de

reuniones del llamado gabinete para la definición y evaluación de políticas de gobierno y administración; establece la base legal para crear unidades administrativas bajo la dependencia directa del Presidente, las coordinaciones; otorga facultades al Presidente para determinar la sectorización de entidades y designar a los coordinadores de sector y plantea la posibilidad de celebrar convenios de coordinación con las entidades federales y con los municipios.

VIGESIMA TERCERA.- La ley crea situaciones jurídicas generales y el decreto situaciones jurídicas concretas. El decreto legislativo está previsto por los artículos 70 y 72 constitucionales; el primero señala que todas las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto; el segundo, el procedimiento de discusión, interpretación, o reforma de las leyes y decretos. Los decretos judiciales son simples determinaciones de trámite dictadas durante el proceso. El decreto administrativo es la facultad concedida al órgano ejecutivo para dictar resoluciones sobre una especie particular de los negocios públicos, en ejercicio de sus funciones, tiene su base constitucional en los artículos 89, fracción I, y 92 de la Constitución, a éstos últimos pertenece el decreto promulgatorio de leyes, que es una decisión expresada en un acto administrativo, dictado por el Presidente, en cumplimiento de la obligación que la ley establece, que crea una situación jurídica concreta.

VIGESIMA CUARTA.- Las cartas constitucionales de México, incluida la actual y con excepción de la Constitución de Apatzingán, nada mencionan sobre el refrendo secretarial de actos promulgatorios de leyes y decretos del Congreso.

La ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, publicada el 6 de abril de 1934, menciona a las leyes como uno de los actos sujetos a refrendo secretarial, esta ley se refiere a las leyes expedidas por el Presidente en uso de facultades extraordinarias para legislar; esto dio lugar a que se empezara

a atribuir el refrendo de leyes a los secretarios encargados de las dependencias a que el contenido de la ley se refiriera, además del refrendo ordinario. La actual LOAPF no hace referencia al refrendo de leyes ya que el otorgamiento de facultades extraordinarias para legislar cayó en desuso.

VIGESIMA QUINTA.- Promulgación y publicación tienen el mismo significado cuando a la ley se refieren, ambos vocablos son usados indistintamente en nuestra Carta Magna; cualquier promulgación de una ley consiste en la orden de su publicación; el Ejecutivo no aprueba las leyes, no las dota de valor jurídico, pues la ley es perfecta y definitiva cuando ha sido votada y aprobada por el Poder Legislativo; la promulgación es la orden de publicación, la publicación condiciona la entrada en vigor de la ley; la observancia y cumplimiento constituyen la finalidad perseguida por la publicación; el efecto obligatorio de la ley proviene del Congreso de la Unión y este efecto se surte como consecuencia de la publicación.

VIGESIMA SEXTA.- El decreto promulgatorio de leyes se compone de dos partes: una parte formal y materialmente administrativa, en ella el Presidente autentifica la existencia del acto legislativo, es el reconocimiento formal por éste de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho, y lo comunica a los habitantes, ordenando que se publique, ejecute y cumpla. La otra parte es formal y materialmente legislativa y es la transcripción literal y fiel de la ley o decreto del Congreso de la Unión, que no sufre alteración o modificación alguna.

La promulgación de la ley o decreto del Congreso es una obligación ineludible a cargo del Presidente, ya que si dentro del término que la Constitución le otorga, formuló con su expresión u omisión la aprobación del proyecto de ley o decreto, o bien, que habiendo efectuado observaciones al proyecto, el Congreso lo haya confirmado, la ley o decreto son perfectos y sólo pueden derogarse o abrogarse a través del mismo procedimiento seguido

para su creación. Si se tiene como un derecho y no como una obligación, en todo caso, es un derecho de ejercicio obligatorio a cargo del Presidente.

VIGESIMA SEPTIMA.- No obstante que la LOAPF de 1976 aclaró la improcedencia del referendo de leyes por ser inconstitucional, en la práctica se continuó con esta conducta viciada. El 13 de noviembre de 1985, el entonces Presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, remitió una iniciativa para adicionar el artículo 13 de la LOAPF, sustentándose en que el referendo sólo debe aplicarse a los actos formalmente administrativos; el referendo de leyes implica admitir que las leyes del Congreso son convalidadas por los refrendatarios; esto se sustentó en leyes reglamentarias anteriores; los decretos de promulgación del Ejecutivo son actos administrativos; el decreto promulgatorio tiene una parte administrativa y otra legislativa; el decreto promulgatorio sólo debe ser refrendado por el secretario de Gobernación, por ser esa Secretaría la encargada de manejar las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes y por publicar las leyes o decretos y administrar el Diario Oficial de la Federación, y es necesario precisar la LOAPF con la práctica de refrendar leyes y ser congruente con los principios de la división de poderes. La adición consiste en un nuevo segundo párrafo al artículo 13 de la LOAPF, en estos términos: "Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el referendo del titular de la Secretaría de Gobernación".

VIGESIMA OCTAVA.- Sobre la propuesta de reforma de adición, se emitió un Dictamen de aprobación de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, señalando que los decretos promulgatorios de leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo no requieren, para su obligatoriedad y eficacia, del referendo del secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a quien compete la materia de la ley o decreto; las normas aprobadas por el Poder Legislativo, alcanzan plena

validez jurídica al ser aprobadas por ambas Cámaras o por una de ellas, según lo establezca la Constitución; la facultad del Ejecutivo de formular observaciones es indelegable, si no se usó o esto fue superado por el Legislativo, la ley debe promulgarse; es una obligación para el Ejecutivo la promulgación de las leyes y decretos aprobados por el Legislativo, mediante el decreto promulgatorio; el destinatario de la orden que contiene el decreto es la Secretaría de Gobernación ya que la ley la obliga a la publicación de leyes y decretos expedidos por el Congreso, así como a la edición del Diario Oficial de la Federación; el decreto promulgatorio sólo requiere del refrendo del Secretario de Gobernación, la ausencia de este refrendo, priva de eficacia a lo ordenado o dispuesto por el Presidente; el objetivo del refrendo es la concurrencia de aquéllos a quienes corresponda su ejercicio con el titular del Ejecutivo en la formación de actos administrativos normativos, compartiendo su responsabilidad; la adición específica al alcance de los decretos promulgatorios y erradica la práctica que atenta contra la soberanía del Congreso; reafirma la independencia del Poder Legislativo; previene la interposición de juicios de amparo por falta de refrendo de leyes y busca dotar de claridad a la norma legal y prevenir interpretaciones equívocas.

VIGESIMA NOVENA.- Durante el Debate surgido con motivo del Dictamen, quienes se pronunciaron en pro de la reforma de adición argumentaron que el sostener que el Secretario de Estado debe firmar la norma del Congreso, atenta contra la soberanía de éste, porque se equipararía al veto, y además, según nuestros antecedentes históricos existe sistema de observaciones, no el veto en sí; el refrendo ministerial sólo puede aplicarse a los actos normativos realizados por el Poder Ejecutivo; las anteriores leyes reglamentarias al referirse al refrendo de leyes, lo hacían a las que en ejercicio de facultades extraordinarias emite el Ejecutivo; la facultad originaria de interpretar la ley modificándola, sea mediante adiciones, reformas o abrogaciones, reside en el Congreso; la falta de refrendo del titular de una dependencia, no puede considerarse como causa suficiente para privar de eficacia, anular o avasallar la voluntad del Poder Legislativo plasmada en una ley; las leyes que el Ejecutivo

promulga no son ni deben ser consideradas como la expresión directa y personal de su voluntad, sino el reconocimiento de las normas en que se expresa la voluntad del Congreso; también se afirmó que no es el mismo decreto al que se refiere el artículo 70, del decreto al que se refiere el artículo 92, ambos preceptos constitucionales: la promulgación es la proclamación de la ley, la publicación es el hecho de dar a conocer su contenido; el refrendo en nuestro sistema es un acto administrativo, con función de control intraorgánico, por el cual los secretarios contraen un compromiso de ejecución frente al Ejecutivo; el acto del Legislativo entraña una orden para el Ejecutivo: la de promulgar; es necesario en ocasiones introducir reformas que interpreten o reinterpreten lo que el texto legal ya contiene; la interposición de amparos contra leyes que carecían de firmas de secretarios, obedeció a una interpretación errónea de la LOAPF; 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.

TRIGESIMA.- Las razones argumentadas en contra del Dictamen fueron básicamente en el sentido que de aprobarse el proyecto de reforma de adición, se violaría el artículo 92 de la Constitución; en todo caso la reforma debía haberse hecho a nivel constitucional; el refrendo del secretario implica una responsabilidad penal, técnica y política; la promulgación es una valoración de la ley por parte del Ejecutivo, al promulgarla expresa dos significados: primero que la ley existe y segundo que ha sido aprobada regularmente; si la ley es inconstitucional, el Ejecutivo puede negarse a promulgarla y contra esto no existe recurso, ni el de responsabilidad; si los decretos promulgatorios no requieren refrendo, porqué con la adición se exige el del secretario de Gobernación; el decreto del Ejecutivo, acto-administrativo conforme al 92, sí requiere el refrendo del secretario del ramo, así lo interpretan las tesis de la Suprema Corte; el artículo 92 constitucional no precisa que deba ser el Secretario de Gobernación el que deba refrendar el decreto promulgatorio de leyes; dicho decreto es decreto

del Presidente, en acatamiento del artículo 92, deberá llevar el refrendo del Secretario de Estado.

TRIGESIMA PRIMERA.- Dentro de la doctrina los autores que están de acuerdo con la adición a la LOAPF, argumentan las ideas en pro expresadas antes y agregan que podría también haberse eliminado el refrendo del secretario de Gobernación; de haberse reformado el artículo 92, implicaría admitir que en su texto vigente este numeral establece que un decreto presidencial promulgatorio es la propia ley del Congreso y que esto requiere de una salvedad expresa, e implicaría que el refrendo tendría un poder político, evaluatorio e inhibitorio del Poder Legislativo.

Las opiniones octrinarias en contrario se fundamentan en que las leyes reglamentarias del artículo 92, anteriores a la actual, sí establecían el refrendo de leyes; la reforma legal fija una excepción que no previene el artículo 92, el cual se refiere a todos los decretos del Ejecutivo, por lo que la reforma es anticonstitucional; la adición legal generó a los secretarios de Estado una capitis diminutio política. También se afirma que la reforma legal desvirtúa el sentido del refrendo, pues confiere a éste una irrelevante función de certificación y reitera lo que sí ha sido y es trascendente para nuestra historia constitucional: la responsabilidad política de los Secretarios de Estado.

TRIGESIMA SEGUNDA.- En nuestra opinión el refrendo de leyes derivaba de una equivocada interpretación legal y constitucional, y originó esa práctica viciada; el decreto al cual se refiere el artículo 92 es de naturaleza totalmente distinta al mencionado en el artículo 70, por ser diferentes los órganos que los emiten; el decreto promulgatorio de leyes consta de dos partes: una administrativa y la otra, la transcripción de la ley o decreto del Poder Legislativo; el que se haya hecho costumbre refrendar las leyes y el que así lo haya interpretado el Poder Judicial, no implica que ello fuera apegado a la Constitución. De lo anterior se colige: la

adición al artículo 13 de la LOAPF no es ni anti ni inconstitucional, sólo busca especificar el alcance y contenido del decreto promulgatorio de leyes.

TRIGESIMA TERCERA.- Nos pronunciamos por acabar con la práctica viciada de refrendar las leyes; sabido es que conforme a nuestro sistema jurídico, para acabar con interpretaciones legales o constitucionales erróneas, se cuenta con la vía de adiciones, reformas o abrogaciones a la Constitución a través de los órganos facultados para la presentación de dichas iniciativas. A pesar de la adición al artículo 13 de la LOAPF (que no es ni anti ni inconstitucional), no se agota la posibilidad de que continúen generándose diversos criterios de interpretación respecto del decreto promulgatorio de leyes, ahora enfocados sobre todo a que la reforma debió haber sido constitucional y no legal. Por estas razones, proponemos se adicione el artículo 70 constitucional, el cual quedaría con su texto actual, más en párrafo segundo, en estos términos:

ARTICULO 70.- Toda resolución del Congreso...

Los decretos promulgatorios de leyes o decretos, expedidos por el Congreso de la Unión no requerirán de refrendo alguno.

...

La propuesta de adición se formula con base en lo siguiente: el artículo 70 constitucional da el carácter de ley o decreto a toda resolución del Congreso, no sujeta su existencia jurídica a ningún otro acto por lo que resulta superfluo insistir en que el decreto promulgatorio queda sujeto al refrendo; el mismo artículo contiene la fórmula sacramental que debe observar el decreto promulgatorio de leyes; en este precepto cabe insertar la adición propuesta, por referirse ésta al propio decreto promulgatorio de leyes; el artículo 72 de la Constitución en su inciso a) dispone que toda ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo debe remitirse al Ejecutivo para su publicación inmediata; la adición propuesta, es congruente con lo

preceptuado por la fracción I del artículo 89, que establece la obligación del Presidente de promulgar las leyes del Congreso; con la adición propuesta se busca erradicar por completo el refrendo de leyes, no dando cabida a ninguna otra interpretación; al concluir que el refrendo es sólo un requisito de forma no debe quedar sujeto a esto el decreto promulgatorio de leyes; la adición propuesta, no implica menoscabo alguno a la división de poderes, toda vez que el Presidente conserva la instancia de formular observaciones durante el proceso legislativo a las iniciativas de ley que le sean remitidas, y se reafirma la potestad soberana del Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFIA

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1986.

Alvarado, Salvador. La Reconstrucción de México, Tomo III, México, P.R.I., 1982.

Arnáiz Amigo, Aurora. ¿Qué es el Estado?, México, Cuadernos de Cultura Política Universitaria, DESLINDE, 1979.

_____, Instituciones Constitucionales Mexicanas, México, UNAM, 1975.

Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980.

_____, El Presidencialismo Mexicano, México, Siglo Veintiuno Editores, 1979.

_____, La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM, 1982.

Carrillo Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, México, UNAM, 1987.

Carrillo Prieto, Ignacio. La Ideología Jurídica en la Constitución del Estado Mexicano (1812-1824), México, UNAM, 1981.

De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudios de Derecho Constitucional. México, P.R.I., 1981.

Díaz Serrano, Jorge. México Cuatro Crisis de su Historia, México, Ed. Mayaqui, 1982.

Fix-Zamudio, Héctor, Rolando Tamayo y Salmorán, Ignacio Galindo Garfias, Eduardo Novoa Monreal, Jorge Carpizo, Alfonso Nava Negrete, Jorge Witker, Ignacio Carrillo Prieto, Leonel Perezniesto Castro, Ricardo Méndez Silva. Las Humanidades en el Siglo XX: El Derecho; México, UNAM, 1975.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, México, Ed. Porrúa, 1987.

García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, México, Ed. Porrúa, 1988.

Garrido, Luis Javier. El Partido de la Revolución Institucionalizada, Medio Siglo de Poder Político en México. La formación del nuevo Estado en México (1928-1945), México, Siglo Veintiuno Editores-SEP, Dirección General de Publicaciones, 1986.

Gómez Robledo, Antonio. Aristóteles. Ética Nicomaquea. Política, Colección Sepan Cuantos, México, Ed. Porrúa, 1982.

González Casanova, Pablo. La Democracia en México, México, Serie Popular Era, 1983.

González Cosío, Arturo. México: Cuatro Ensayos de Sociología Política, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1972.

González, Marfa del Refugio y diecinueve autores más. Introducción al Derecho Mexicano, Tomo I, México, UNAM, 1981.

Heller, Claude. Poder, Política y Estado, México, ANUIES, 1976.

Heller, Hermann. Teoría del Estado, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad. México, UNAM, 1983.

Kelsen, Hans. La Teoría Pura del Derecho, Introducción a la Problemática Científica del Derecho. México, Editora Nacional, 1981.

Krutogolov, M. A., Monique Lions, Antonio Carrillo Flores, y J. A. C. Grant. LXXV años de Evolución Jurídica en el Mundo. Derecho Constitucional y Administrativo, Vol. VI, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1980.

Hobbes, Thomas. Leviatán I y II, Colección los Grandes Pensadores, Tomos 24 y 25, España. Ed. Sarpe, 1983.

Lares, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo (Facsimil). México, UNAM, 1978.

López, Elvira. El Parámetro Cronológico I y 2, México, ANUIES, 1977.

Maquiavelo, Nicolás. El Príncipe, Colección los Grandes Pensadores, Tomo 12, España, Ed. Sarpe, 1984.

Marcos, Patricio. El Sistema Político de los Estados Unidos de Norteamérica. Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, UNAM, 1985.

Memoria del Primer Congreso de Historia del Derecho Mexicano. México, UNAM, 1981.

Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes I y II. Colección los Grandes Pensadores, Tomos 39y 40, España, Ed. Sarpe, 1984.

Montaño, Jorge. Los Grupos Sociales, México, ANUIES, 1977.

Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, México, Ed. Pax-México, 1981.

_____. Clásicos de la Ciencia Política. Textos Universitarios, Facultad de Derecho, México, UNAM, 1975.

_____. Las Ideas Políticas y los Partidos en México (Historia Documental). México, Ed. Pax-México, 1982.

_____. Los Partidos Políticos del México Contemporáneo 1916 - 1982, México, 1982.

_____. Democracia Burguesa y Democracia Socialista, México, Federación Editorial Mexicana-Federación Mexicana de Escritores, 1983.

Moreno Rodríguez, Rodrigo. La Administración Pública Federal en México, México, UNAM, 1980.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Administrativo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1991.

Noriega Cantú, Alfonso. Las Ideas Políticas en las Declaraciones de Derechos de las Constituciones Políticas de México (1814-1917), México, UNAM, 1984.

Oñate Laborde, Santiago y David Pantoja Morán. El Estado y el Derecho, México, ANUIES, 1977.

Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil, México, Ed. Porrúa, 1981.

Paz, Octavio. El Laberinto de la Soledad. Colección Lecturas Mexicanas, Tomo 100, México, SEP-Fondo de Cultura Económica, 1985.

Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho, México, UNAM, 1984.

Reyes Heróles, Jesús. El Liberalismo Mexicano en pocas páginas, Colección Lecturas Mexicanas, Tomo 100, México, SEP-Fondo de Cultura Económica, 1985.

Rousseau, Jean J. El Contrato Social, Colección los Grandes Pensadores, Tomo 2, España, Ed. Sarpe, 1984.

Ruiz Torres, Humberto y José Luis Soberanes Fernández. Lineamientos Prácticos para la presentación de Originales (en Materia de Investigación Jurídica), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1982.

Sáenz Arroyo, José; Diego Valadés; José Francisco Ruiz Massieu; Jorge Madrazo, Guillermo Kelly, Néstor de Buen, Santiago Oñate, Salvador Rocha Dfaz, Jesús Rodríguez y Rodríguez; Antonio Carrillo Flores; René González de la Vega y Antonio Martínez Báez. El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo; México; Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM-Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1986.

Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, Tomo I, México, Ed. Porrúa, 1985.

Tamayo y Salmorán, Rolando. Introducción al Estudio de la Constitución, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1986.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional, México, Ed. Porrúa, 1992.

_____. Las Leyes Fundamentales de México, México, Ed. Porrúa.

Villegas, Abelardo. El Liberalismo. Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, México, UNAM, 1986.

Weber, Max. El Político y el Científico. México. Ed. Premiá, 1984.

Witker V., Jorge y Colaboradores. Antología de Estudios sobre la Investigación Jurídica, México, UNAM, 1978.

LEGISLACION CONSULTADA.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Proceso Legislativo de la Iniciativa presidencial de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Colección Documentos, México, LII Legislatura, 1983.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ed. Porrúa, 1989.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Ed. Porrúa, 1993.

Los Históricos Debates de la Constitución de 1916 - 1917, Tomos I y II, México, H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, LII Legislatura, 1985.

Rabasa, Emilio y Gloria Caballero. Mexicano: Esta es tu Constitución, México, Cámara de Diputados, LII Legislatura, 1984.