

42

2cs.



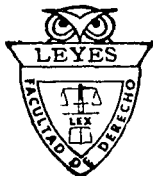
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL REFRENDO EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: JORGE ARTURO ALVAREZ OROZCO



CIUDAD UNIVERSITARIA. MEXICO, D. F.

1993

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I.	
CONCEPTUALIZACION REGLAMENTARIA DE LA NORMATI- VIDAD EN DONDE SE REGULA AL REFRENDO.	
1.1. GENERALIDADES SOBRE LA LEY ORGANICA DE - LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	2
1.1.1 LA ESTRUCTURA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	3
1.1.2 LAS FUNCIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA - ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	9
1.1.3 LA FINALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DE LA AD- MINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	13
1.2. EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	18
1.2.1 EL CONCEPTO DE REGLAMENTO.....	19
1.2.2 EL CONCEPTO DE DECRETO.....	22
1.2.3 EL CONCEPTO DE ACUERDO.....	25
1.2.4 EL CONCEPTO DE SECRETARIO DE ESTADO.....	27
1.2.5 EL CONCEPTO DE JEFE DE DEPARTAMENTO AD--	

	PAG.
MINISTRATIVO.....	28
1.2.6 EL CONCEPTO DE REFRENDO.....	31

CAPITULO II.

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y REGLAMENTARIOS DE LA FIGURA DEL REFRENDO.

2.1 ANTECEDENTES DE LA FIGURA DEL REFRENDO EN LA CONSTITUCION MEXICANA.....	36
2.1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.....	37
2.1.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.....	42
2.1.3 LA CONSTITUCIÓN DE 1917.....	45
2.2. ANTECEDENTES DE LA FIGURA DEL REFRENDO EN LA LEGISLACION POSITIVA.....	50
2.2.1 LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO DE 1917.....	50
2.2.2 LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMÁS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL DE 1934.....	53
2.2.3 LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1936.....	58
2.2.4 LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1939.....	62
2.2.5 LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1947.....	65
2.2.6 LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1959.....	69

	PAG.
CAPITULO III	
EL REFERENDO EN LEGISLACIONES EXTRANJERAS.	

3.1. INGLATERRA.....	76
3.2. ESPAÑA.....	96
3.3. ARGENTINA.....	111

CAPITULO IV

NATURALEZA JURIDICA DEL REFERENDO DESDE DIVER--
SOS ANGULOS NORMATIVOS QUE CARACTERIZAN SU --
APLICACION Y EXISTENCIA.

4.1. EL REFERENDO EN LA LEY ORGANICA DE LA AD-- MINISTRACION PUBLICA FEDERAL.....	128
4.2. ANALISIS DEL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.	137
4.3. LOS SECRETARIOS DE ESTADO, LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LA FIGURA DEL REFERENDO.....	146
4.4. EL REFERENDO: FACULTAD DELEGABLE O ACTO - DISCRECIONAL.....	158
4.5. MOMENTO MATERIAL EN QUE EL REFERENDO SUR-- TE EFECTOS.....	180

CAPITULO V.

ESTUDIO DE LA EFECTIVA APLICACION DEL REFERENDO
EN MEXICO.

	PAG.
5.1. FUNCIONALIDAD DEL REFRENDO EN NUESTRA FORMA DE GOBIERNO Y DE ESTADO	193
5.2. FIGURAS PARLAMENTARIAS ACOGIDAS EN NUESTRA FORMA DE GOBIERNO.....	209
5.2.1 ANÁLISIS DE SU APLICACIÓN PRÁCTICA.....	213
5.3. ANALISIS DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA EN MEXICO Y SUS IMPLICACIONES CON LA FIGURA DEL REFRENDO.....	223
CONCLUSIONES.....	238
BIBLIOGRAFIA.....	241

I N T R O D U C C I O N

AL ESTAR ESTRUCTURADO EL SISTEMA MEXICANO COMO UN RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA, LA FIGURA DEL REFRENDO NO PUEDE APLICARSE EN NUESTRO PAÍS DE LA MISMA FORMA COMO LO SERÍA EN CUALQUIER PAÍS DE RÉGIMEN PARLAMENTARIO EN DONDE ESTA FIGURA TIENE SU PLENO DESARROLLO, PRODUCIENDO UNA RESPONSABILIDAD AL MINISTRO QUE FIRME Y SE HAGA ASÍ CO-PARTÍCIPE DE LA FORMULACIÓN DE ALGUNA RESOLUCIÓN QUE DICTE EL PRESIDENTE O PRIMER MINISTRO QUE, SEGÚN EL RÉGIMEN DE QUE SE TRATE, SON LOS RESPONSABLES DEL GOBIERNO DEL PAÍS.

EN ESE SENTIDO, AL EXISTIR LA PREENMINENCIA DEL PRESIDENTE EN TODAS LAS DECISIONES QUE SE TOMEN A NIVEL DE LA POLÍTICA NACIONAL, LA FIGURA DEL REFRENDO ES LIMITATIVA PARA PODER EXPRESAR ALGUNA OPINIÓN EN CONTRA DE DICHAS DECISIONES EMANADAS DEL PRESIDENTE.

PARA INICIAR ESTE TRABAJO, EN EL CAPÍTULO PRIMERO ESTUDIAMOS LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA CONOCER SU CONTENIDO, OBSERVANDO CÓMO ESTÁ ESTRUCTURADA, ASÍ COMO LA FUNCIÓN Y FINALIDAD QUE SE PRETENDIÓ DARLE AL MOMENTO DE LEGISLARLA MEDIANTE LA APROBACIÓN POR PARTE DEL LEGISLATIVO A LA INICIATIVA DEL EJECUTIVO; TERMINANDO EL CAPÍTULO CON LA CONCEPCIÓN

TEÓRICA QUE LOS TRATADISTAS DAN A LAS FIGURAS PRESENTADAS EN EL ARTÍCULO 13 DE LA CITADA LEY ORGÁNICA CON EL PROPÓSITO DE EMPRENDER EL ESTUDIO DEL TEMA DE ESTE TRABAJO.

EL CAPÍTULO SEGUNDO SE COMPONE DEL ESTUDIO EFECTUADO EN LAS CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO EN NUESTRO PAÍS, ANALIZANDO LA MANERA COMO SE PRESENTABA LA FIGURA DEL REFERENDO, ASÍ COMO DE UNA BREVE EXPOSICIÓN DE LA LEGISLACIÓN EMANADA COMO REGLAMENTARIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EN DONDE OBSERVAMOS SU EVOLUCIÓN NORMATIVA AL TRAVÉS DE LAS DIFERENTES ETAPAS POR LAS QUE HA PASADO LA REGLAMENTACIÓN DEL REFERENDO CONSTITUCIONAL.

EN EL CAPÍTULO TERCERO EFECTUAREMOS EL ESTUDIO DE DICHA FIGURA EN LOS SISTEMAS DE GOBIERNO EXISTENTES EN TRES PAÍSES QUE CONSIDERAMOS SEMEJANTES AL DE MÉXICO EN SUS CARACTERÍSTICAS POLÍTICAS Y SOCIALES. LA FIGURA DEL REFERENDO EN ÉSTOS PRESENTA CONCEPCIONES DIVERSAS; ASIMISMO, NOS REFERIREMOS A SUS IMPLICACIONES POLÍTICAS EN SISTEMAS DE GOBIERNO ACTUALES COMO LO SON EL PARLAMENTARIO Y EL PRESIDENCIAL; ESTE ANÁLISIS VERSARÁ SOBRE LOS PAÍSES DE INGLATERRA, ESPAÑA Y ARGENTINA.

EL ANÁLISIS DEL REFERENDO EN NUESTRO PAÍS SE REALIZA EN EL CAPÍTULO CUARTO, EMPEZANDO POR LA CONCEPTUALIZACIÓN

QUE SE DA RESPECTO A ESTA FIGURA EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA PROSEGUIR ANALIZÁNDOLO DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIONAL, EXAMINANDO ADEMÁS LA FIGURA DE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO QUE SON LOS ÚNICOS FACULTADOS PARA LLEVAR A CABO EL REFRENDO; ANALIZAREMOS ADEMÁS EL POR QUÉ NO PUEDE DELEGARSE LA EJECUCIÓN DEL REFRENDO EN NINGÚN OTRO FUNCIONARIO Y ACABAREMOS ESTE CAPÍTULO CON EL ESTUDIO DOCTRINAL DEL MOMENTO EN QUE SE PUEDE CONSIDERAR QUE EL REFRENDO SURTE SUS EFECTOS JURÍDICOS.

CONCLUIMOS NUESTRO ESTUDIO, JUSTO CON EL ANÁLISIS DE LA FORMA DE GOBIERNO Y DE ESTADO EXISTENTES EN MÉXICO, DESTACANDO LAS FIGURAS PARLAMENTARIAS QUE FUERON ACOGIDAS POR LOS CONSTITUYENTES DEL 17.

CAPITULO I

CONCEPTUALIZACION REGLAMENTARIA DE LA NORMATIVIDAD EN DONDE SE REGULA AL REFRENDO

1.1. GENERALIDADES SOBRE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ESTABLECE QUE LA BASE DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SERÁ CENTRALIZADA Y PARAESTATAL; EL ARTÍCULO 1º SEÑALA QUE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA ESTARÁ FORMADA POR LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA; LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL SE FORMA POR LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL, LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO, LAS ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO, LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y DE FIANZAS Y LOS FIDEICOMISOS.

RODRIGO MORENO NOS DICE:

"LA LEY ORGÁNICA SE ENCARGA DE REGULAR LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN SU CONJUNTO; ESTABLECE LAS PARTES QUE LA INTEGRAN (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y PARAESTATAL); DETERMINA LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, ASIGNÁNDOLES COMPETENCIA ESPECÍFICA; Y, ESTABLECE LA BASE DE REGULACIÓN DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DESCENTRALIZADAS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL. ASIMISMO, CONTIENE LAS PRINCIPALES FUNCIONES DE APOYO GLOBAL QUE LA ADMINISTRACIÓN DEBE REALIZAR EN TODO SU ÁMBITO COMPETENCIAL DE MANERA HORIZONTAL (QUE ABARCA POR IGUAL

A TODAS LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES)."(1).

LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL VIGENTE FUE PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 29 DE DICIEMBRE DE 1976, TENIENDO QUE:

"EL ANTECEDENTE MÁS INMEDIATO DE LA LEY ORGÁNICA ESTÁ FORMADO POR LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1958 Y POR LA LEY PARA EL CONTROL POR PARTE DEL GOBIERNO FEDERAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL DE 1970. CON ANTERIORIDAD A LA LEY DE 1958 SE EXPIDIERON SENDAS LEYES EN 1917, 1934 Y 1935, EN TANTO QUE LA LEY PARA EL CONTROL FUE ANTECEDIDA POR LAS QUE EXPIDIÓ EL CONGRESO EN 1947 Y 1966". (2).

1.1.1 LA ESTRUCTURA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LA LEY ORGÁNICA SE ENCUENTRA DIVIDIDA EN TRES TÍTULOS:

EL PRIMERO NOS HABLA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, EN DONDE ESTABLECE QUE SE ORGANIZARÁ EN CENTRALIZADA Y PARAESTATAL (ART. 1º). ENUMERA EN SUS ARTÍCULOS DOS Y TRES A LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA QUE SERÁN LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LOS

(1) MORENO RODRÍGUEZ, RODRIGO. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1980. P. 164.

(2) . RUIZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO Y LOZANO, WILFRIDO. NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2º ED., TECOS, MÉXICO, 1978. P. 107.

DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS; Y LOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, QUE SON LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL, INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO, ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO E INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y FIANZAS Y LOS FIDEICOMISOS.

ESTABLECE QUE EL CONSEJERO JURÍDICO DEL GOBIERNO FEDERAL SERÁ EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y QUE EL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL ESTARÁ A CARGO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, QUIEN LO EJERCERÁ POR CONDUCTO DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL; EL PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL TAMBIÉN DEPENDERÁ DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. EN EL ARTÍCULO SEXTO SEÑALA QUE PARA LOS EFECTOS DEL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL, EL PRESIDENTE ACORDARÁ CON TODOS LOS SECRETARIOS DE ESTADO, LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA; EL ARTÍCULO SIETE ENUNCIA QUE EL PRESIDENTE PODRÁ CONVOCAR A REUNIONES DE SECRETARIOS DE ESTADO, JEFES DE DEPARTAMENTOS Y DEMÁS FUNCIONARIOS CUANDO SE TRATE DE DEFINIR O EVALUAR LA POLÍTICA DEL GOBIERNO FEDERAL; EN EL ARTÍCULO OCTAVO SE ESTIPULA QUE EL EJECUTIVO CONTARÁ CON LAS UNIDADES DE ASESORÍA, APOYO TÉCNICO Y DE COORDINACIÓN QUE EL PROPIO EJECUTIVO DETERMINE.

POR ÚLTIMO, ESTE PRIMER TÍTULO SEÑALA EN EL ARTÍCULO NOVENO:

"LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y PARAESTATAL CONDUCIRÁN SUS ACTIVIDADES EN FORMA PROGRAMADA, CON BASE EN LAS POLÍTICAS QUE PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO ESTABLEZCA EL EJECUTIVO FEDERAL".

EL TÍTULO SEGUNDO SE REFIERE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y, EN SU CAPÍTULO I NOS HABLA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, ESTABLECIENDO QUE TENDRÁN IGUAL RANGO Y ENTRE ELLOS NO HABRÁ PREENMINENCIA ALGUNA, Y LOS TITULARES EJERCERÁN LAS FUNCIONES DE SU COMPETENCIA POR ACUERDO DEL PRESIDENTE, FORMULANDO RESPECTO DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA LOS PROYECTOS DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE; LOS CUALES PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES DEBERÁN IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO Y, CUANDO SE REFIERA A ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE DOS O MÁS SECRETARÍAS O DEPARTAMENTOS DEBERÁN SER REFRENDADOS POR TODOS LOS TITULARES DE LOS MISMOS. TRATÁNDOSE DE DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEYES O DECRETOS EXPEDIDOS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN ÚNICAMENTE SE REQUIERE LA FIRMA DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN.

CADA UNA DE LAS SECRETARÍAS Y DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS CONTARÁN CON UN TITULAR, LOS CUALES, PARA DESPACHO DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA SE AUXILIARÁN DE LOS FUNCIONARIOS QUE SEÑALEN LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES Y PARA LA MEJOR ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO PODRÁN DELEGAR FUNCIONES, EXCEPTO AQUELLAS QUE POR DISPOSICIÓN DE LEY O DEL REGLAMENTO INTERIOR RESPECTIVO DEBAN SER EJERCIDAS PRECISAMENTE POR DICHS TITULARES; PODRÁN ÉSTOS CONTAR ADEMÁS CON ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS QUE LES ESTARÁN JERÁROICAMENTE SUBORDINADOS Y TENDRÁN FACULTADES ESPECÍFICAS PARA RESOLVER SOBRE LA MATERIA Y DENTRO DEL ÁMBITO TERRITORIAL QUE SE DETERMINE EN CADA CASO, DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EXPEDIRÁ EL REGLAMENTO INTERIOR DE CADA UNA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS EN DONDE SE DETERMINARÁN LAS ATRIBUCIONES DE SUS UNIDADES RESPECTIVAS. LOS TITULARES DE CADA SECRETARÍA Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO EXPEDIRÁN LOS MANUALES DE ORGANIZACIÓN, DE PROCEDIMIENTOS Y DE SERVICIOS AL PÚBLICO, NECESARIOS PARA SU FUNCIONAMIENTO, QUE DEBERÁN CONTENER INFORMACIÓN SOBRE LA ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA DEPENDENCIA Y LAS FUNCIONES DE SUS UNIDADES ADMINISTRATIVAS. EL PRESIDENTE PODRÁ CONSTITUIR COMISIONES

INTERSECRETARIALES PARA EL DESPACHO DE ASUNTOS EN QUE DEBAN INTERVENIR VARIAS SECRETARÍAS O DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS; LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL PODRÁN INTEGRARSE A DICHAS COMISIONES CUANDO SE TRATE DE ASUNTOS RELACIONADOS CON SU OBJETO. EL PRESIDENTE PODRÁ CELEBRAR CONVENIOS DE COORDINACIÓN DE ACCIONES CON LOS GOBIERNOS ESTATALES Y EN CASO NECESARIO CON LOS MUNICIPIOS A FIN DE FAVORECER EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS PROPIAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS DARÁN CUENTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, UNA VEZ ABIERTO EL PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS, DEL ESTADO QUE GUARDEN SUS RESPECTIVOS RAMOS Y EN LOS CASOS EN QUE SE DISCUTA UNA LEY O SE ESTUDIE UN NEGOCIO CONCERNIENTE A SU ACTIVIDAD DEBERÁ INFORMAR EN SU OPORTUNIDAD. EN CASOS EXTRAORDINARIOS O CUANDO EXISTA DUDA SOBRE LA COMPETENCIA DE ALGUNA SECRETARÍA O DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, EL PRESIDENTE RESOLVERÁ POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

EN EL CAPÍTULO II DEL TÍTULO SEGUNDO SE HABLA DE LO RELATIVO A LA COMPETENCIA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO; EN EL ARTÍCULO 26 SE EXPRESA:

"PARA EL ESTUDIO, PLANEACIÓN Y DESPACHO DE LOS -
 NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO, EL PODER EJE-
 CUTIVO DE LA UNIÓN CONTARÁ CON LAS SIGUIENTES DE-
 PENDENCIAS:
 SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
 SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.
 SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.
 SECRETARÍA DE MARINA.
 SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
 SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDE-
 RACIÓN.
 SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAES-
 TATAL.
 SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.
 SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS.
 SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
 SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.
 SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
 SECRETARÍA DE SALUD.
 SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
 SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.
 SECRETARÍA DE TURISMO.
 SECRETARÍA DE PESCA.
 DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

EN ESTE CAPÍTULO, LOS ARTÍCULOS DEL 27 AL 44 NOS
 PRESENTAN LA ENUMERACIÓN DE LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES
 DE LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS ENUNCIADOS ANTERIORMENTE.

EL TÍTULO TERCERO NOS MUESTRA A LA ADMINISTRACIÓN
 PÚBLICA PARAESTATAL Y NOS SEÑALA:

"SON ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS LAS ENTIDADES
 CREADAS POR LEY O DECRETO DEL CONGRESO DE
 LA UNIÓN O POR DECRETO DEL EJECUTIVO FEDERAL,
 CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS,
 CUALQUIERA QUE SEA LA ESTRUCTURA LEGAL QUE
 ADOPTEN". (ART. 45).

NOS PRESENTA, A LA VEZ, ESTE CAPÍTULO CUÁLES SON EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA Y LA CONSTITUCIÓN DE LOS FIDEICOMISOS PÚBLICOS. POR OTRA PARTE, ESTABLECE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA LAS AGRUPARÁ POR SECTORES DEFINIDOS EN DONDE TENDRÁN UNA INTERVENCIÓN DIRECTA AL TRAVÉS DE LA DEPENDENCIA QUE CORRESPONDA, SEGÚN EL SECTOR Y EN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA O DEPARTAMENTO RESPECTIVO, DICHA DEPENDENCIA FUNGIRÁ COMO COORDINADORA DEL SECTOR RESPECTIVO; POR OTRO LADO, CADA COORDINADORA DE SECTOR SE ENCARGARÁ DE LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN, CONOCER LA OPERACIÓN, EVALUAR LOS RESULTADOS Y PARTICIPAR EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO. LAS RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO FEDERAL Y LAS ENTIDADES PARAESTATALES PARA FINES DE CONGRUENCIA GLOBAL CON EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y CON LOS LINEAMIENTOS GENERALES EN MATERIA DE GASTO, FINANCIAMIENTO, CONTROL Y EVALUACIÓN SE LLEVARÁN A CABO, SEGÚN LAS LEYES, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO Y POR EL DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN SIN PERJUICIO DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS COORDINADORAS DE SECTOR.

1.1.2. LAS FUNCIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LAS FUNCIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SON VARIAS. EN PRINCIPIO NOS MUESTRA

CUÁLES ENTIDADES ENGLOBA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA (PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA), Y A LOS ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL (ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL, INSTITUCIONES NACIONALES DE CRÉDITO, ORGANIZACIONES AUXILIARES NACIONALES DE CRÉDITO, INSTITUCIONES NACIONALES DE SEGUROS Y DE FIANZAS Y FIDEICOMISOS), PERSIGUIENDO LA FINALIDAD DE DAR A CONOCER CUÁLES DEPENDEN DIRECTAMENTE DEL EJECUTIVO Y ASÍ TAMBIÉN EN QUÉ FORMA SE EJERCE EL CONTROL DE ÉSTOS POR PARTE DE AQUÉLLOS.

LA LEY ORGÁNICA SE ENCARGÓ DE NORMAR EN SUS ARTÍCULOS 6 Y 13 A LOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN 29 Y 92 RESPECTIVAMENTE. SE ESTRUCTURÓ GENÉRICAMENTE LA COMPOSICIÓN DE LAS SECRETARÍAS Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS; A LOS TITULARES DE DICHAS DEPENDENCIAS LES CORRESPONDE EL TRÁMITE Y LA RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA, CONTANDO CON LA FACULTAD DE DELEGAR ATRIBUCIONES EN LOS FUNCIONARIOS MENCIONADOS EN LOS ARTÍCULOS 14 Y 15, EXCEPTUANDO AQUELLAS QUE POR DISPOSICIÓN DE LEY O DEL REGLAMENTO INTERIOR RESPECTIVO ESTÉN RESERVADAS DE EJERCER SÓLO A LOS TITULARES. PARA UNA MEJOR Y MÁS EFICIENTE ATENCIÓN DE LOS ASUNTOS DE LAS DEPENDENCIAS PRECITADAS, FUNCIONARÁN

TAMBIÉN ÓRGANOS DESCONCENTRADOS QUE ESTARÁN JERÁRQUICAMENTE SUBORDINADOS Y TENDRÁN FACULTADES ESPECÍFICAS PARA RESOLVER SOBRE LA MATERIA Y DENTRO DEL ÁMBITO TERRITORIAL QUE SE DETERMINE EN CADA CASO.

SE DAN LAS DISPOSICIONES QUE DEBEN OBEDECER LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE SUS RESPECTIVAS DEPENDENCIAS; SE PRESENTAN ENLISTADAS LAS COMPETENCIAS Y ASUNTOS QUE LES CORRESPONDE ATENDER A CADA ENTIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA.

EN EL CAPÍTULO CORRESPONDIENTE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL SE ENLISTAN Y DEFINEN LAS CARACTERÍSTICAS QUE CORRESPONDEN A LOS ORGANISMOS DE ESTE SECTOR Y SE NORMA LA BASE DE INTERVENCIÓN QUE CONFORME A LAS LEYES CORRESPONDE AL EJECUTIVO FEDERAL, AGRUPÁNDOLAS POR SECTORES DEFINIDOS, CONSIDERANDO EL OBJETO DE CADA UNA DE DICHAS ENTIDADES EN RELACIÓN CON LA ESFERA DE COMPETENCIA QUE ÉSTA Y OTRAS LEYES ATRIBUYAN A LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS (ART.48). SE ESTABLECE LA FACULTAD DE LOS ENCARGADOS DE SECTOR DE COORDINAR LA PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN, CONOCER LA OPERACIÓN, EVALUAR LOS RESULTADOS Y PARTICIPAR EN LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS ENTIDADES AGRUPADAS EN

EL SECTOR A SU CARGO, CONFORME A LO DISPUESTO EN LAS LEYES.

RESPECTO A LAS FUNCIONES ENGLOBADAS EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, RODRIGO MORENO ENLISTA LAS QUE A SU JUICIO SON LAS MÁS IMPORTANTES MODALIDADES JURÍDICO-ADMINISTRATIVAS PRESENTES EN LA MENCIONADA LEY, Y ASÍ NOS DICE:

- "A) ESTABLECE LAS BASES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y FUNCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA Y PARAESTATAL;
- B) DISPONE QUE LA CREACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS SERÁ POR MEDIO DE LEY DEL CONGRESO CON IGUAL RANGO QUE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, Y QUE SUS TITULARES TAMBIÉN ESTÁN JURÍDICAMENTE OBLIGADOS A INFORMAR AL CONGRESO CUANDO ÉSTE ASÍ LO REQUIERA;
- C) ESPECIFICA LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA INTERNA QUE DEBERÁN ADOPTAR LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO FEDERAL, DESLINDANDO EL ÁMBITO QUE PARA TAL EFECTO CORRESPONDE AL REGLAMENTO INTERNO Y AL MANUAL DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA;
- D) REGULA LA DELEGACIÓN DE FACULTADES Y EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS;
- E) IMPONE LA NECESIDAD DE QUE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO CONDUZCAN SUS ACCIONES EN FORMA PROGRAMADA, PARA LO CUAL DEBERÁN ESTABLECER SUS CORRESPONDIENTES SERVICIOS ADMINISTRATIVOS EN LAS DIFERENTES ÁREAS: PLANEACIÓN, CONTROL, VIGILANCIA, CONTABILIDAD, GESTIÓN DE PERSONAL, ADMINISTRACIÓN FINANCIERA Y DE RECURSOS MATERIALES, ENTRE OTRAS;
- F) RECONOCE LA CALIDAD JURÍDICA DE ÓRGANO GUBERNAMENTAL A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y REGULA LA EXISTENCIA DE DIVERSAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ADSCRITAS DIRECTAMENTE A ELLA, PARA ASUNTOS DE ADMINISTRACIÓN GUBERNAMENTAL INTERNA, DE ANÁLISIS Y ASESORÍA JURÍDICA.

COS, EVALUACIÓN, DESARROLLO DE ZONAS DEPRIMIDAS Y GRUPOS MARGINADOS, ENTRE OTROS;
 G) NORMA EL FUNCIONAMIENTO DEL GABINETE PRESIDENCIAL EN PLENO Y POR SECTORES, ASÍ COMO DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES PARA LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA Y PROGRAMÁTICA DE LA ADMINISTRACIÓN EN SU CONJUNTO;
 H) INTRODUCE LA FIGURA DE LA SECTORIZACIÓN PARA EJERCER MAYOR CONTROL SOBRE LAS EMPRESAS Y ORGANISMOS PÚBLICOS EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PARAESTATAL;
 I) SEÑALA LAS BASES DE LA COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y LAS ADMINISTRACIONES LOCALES O ESTATALES". (3).

1.1.3. LA FINALIDAD DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ES UN INSTRUMENTO POR MEDIO DEL CUAL SE PRETENDE ADECUAR A LA REALIDAD EXISTENTE, EL ORDENAMIENTO DE ENTIDADES DEPENDIENTES DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, EN DONDE SE DELIMITEN Y ENUMEREN ESPECÍFICAMENTE LAS FACULTADES DE CADA DEPENDENCIA PARA EVITAR DUPLICACIONES O INTERFERENCIAS ENTRE LAS DIVERSAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES. SE ADECUA ASIMISMO EL NUEVO TIPO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, LA CUAL SE SECTORIZARÁ; SIENDO CONTROLADO CADA ORGANISMO PARAESTATAL POR EL CORRESPONDIENTE ÓRGANO CENTRALIZADO QUE CORRESPONDA A ESE SECTOR ATENDER.

(3) MORENO RODRÍGUEZ, RODRIGO. OB. CIT., PP. 239-240.

COMO COMENTA RODRIGO MORENO:

"ESTA LEY SUSTITUYE EL TRATAMIENTO PARCELARIO Y MERAMENTE DESCRIPTIVO DE DEPENDENCIAS Y FUNCIONES QUE HACÍA LA ANTERIOR LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO, POR UNA REGULACIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN SU CONJUNTO, QUE ABARCA TANTO LOS ASPECTOS ORGÁNICOS CUANTO LOS FUNCIONALES". (4).

EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL NOS EXPONE EL EJECUTIVO FEDERAL LAS RAZONES QUE LO LLEVARON A PROPONER LA CREACIÓN DE UN NUEVO ORDENAMIENTO QUE SUSTITUYERA A LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1958:

"LA REORGANIZACIÓN QUE SE REQUIERE DEBE ORIENTARSE MÁS QUE A REVOLUCIONAR LA ACTUAL ESTRUCTURA, A GENERALIZAR AQUELLAS SOLUCIONES QUE HAN ACREDITADO SU EFICACIA EN ALGUNOS DE SUS ÁMBITOS. SE TRATA MÁS BIEN DE REALIZAR LOS AJUSTES INDISPENSABLES QUE PERMITAN EVITAR LAS DUPLICACIONES EXISTENTES, PRECISAR RESPONSABILIDADES Y SIMPLIFICAR ESTRUCTURAS, DE MANERA QUE EL PODER EJECUTIVO FEDERAL CUENTE CON UN INSTRUMENTO ADMINISTRATIVO EFICAZ QUE PERMITA AL PUEBLO ENCONTRAR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PROCEDIMIENTOS SENCILLOS, TRÁMITES RÁPIDOS Y ATENCIÓN CONSIDERADA". (5).

(4) MORENO RODRÍGUEZ, RODRIGO, OB. CIT., P. 175.

(5) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, VOL. II, 2º ED., MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, MÉXICO, 1980, P. 279.

EN ESTA PROPUESTA SE PROCURÓ PRESENTAR UNA SOLUCIÓN A LA PROBLEMÁTICA QUE IMPLICABA LA ACUMULACIÓN DE ASUNTOS QUE, POR LA DUPLICACIÓN DE FUNCIONES EXISTENTE, DABA COMO RESULTADO UNA LENTA RESOLUCIÓN A TODOS LOS ASUNTOS QUE SE TRAMITABAN ANTE ALGUNA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESTA DUPLICACIÓN DE FUNCIONES SE PRESENTABA AL NO EXISTIR PERFECTAMENTE DEFINIDAS LAS FACULTADES Y COMPETENCIAS DE CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO, LLEGANDO ASÍ A EXISTIR MISMAS COMPETENCIAS PARA DIVERSAS DEPENDENCIAS; CONFUNDIENDO CON ELLO AL CIUDADANO COMÚN QUE AL TENER LA NECESIDAD DE TRAMITAR ALGÚN ASUNTO ANTE ALGUNA DEPENDENCIA PÚBLICA, SE ENCONTRABA CON EL PROBLEMA DE ENCONTRAR A VARIAS DEPENDENCIAS CON LA FACULTAD PARA CONOCER EL ASUNTO, CONFUNDIÉNDOLO Y OBLIGÁNDOLO POR TANTO A FORMULAR SU ASUNTO EN VARIAS DEPENDENCIAS PARA BUSCAR QUE ALGUNA DE ELLAS DIERA CURSO A SU PETICIÓN. EN VISTA DE LO ANTERIOR, EL EJECUTIVO EXPUSO EN SU INICIATIVA LOS FINES QUE PRETENDÍAN LOGRAR EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA UNA EFICAZ ORGANIZACIÓN, AL SEÑALAR:

"LA EFICACIA DE LA ACCIÓN PÚBLICA REQUIERE DEL ORDEN SIN EL CUAL LA COORDINACIÓN ES IMPOSIBLE DE ALCANZAR. EL GOBIERNO DEBE ORGANIZARSE PREVIAMENTE SI PRETENDE ORGANIZAR EL ESFUERZO NACIONAL. ESTA REORGANIZACIÓN SE VUELVE PRERREQUISITO INDISPENSABLE PARA EXIGIR DE TODOS MAYOR RESPONSABILIDAD, HONESTIDAD Y ESFUERZO. NO SE PRETENDE CON ELLO DESCONOCER LOS AVANCES LOGRADOS Y LA EFICIENCIA

DE LOS INSTRUMENTOS QUE HAN ACREDITADO EN EL TIEMPO SU UTILIDAD; TAMPOCO CAMBIAR POR CAMBIAR O INTENTAR MODIFICACIONES INNECESARIAS. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA ES FRUTO DE LA EXPERIENCIA DE MUCHOS AÑOS Y DE MUCHOS HOMBRES.

SIN EMBARGO, DEBE RECONOCERSE QUE EL PROPIO CRECIMIENTO DEL APARATO GUBERNAMENTAL CON EL PROPÓSITO DE RESOLVER LOS PROBLEMAS CUANDO ÉSTOS SE VUELVEN MÁS AGUDOS Y URGENTES PROPICIÓN, EN ALGUNAS OCASIONES, QUE LA CREACIÓN DE LOS NUEVOS ORGANISMOS O PROCEDIMIENTOS GENERASE LA SUPERPOSICIÓN DE ACCIONES E INSTANCIAS DUPLICADAS DE RESPONSABILIDADES Y FUNCIONES". (6).

EN ESTA INICIATIVA EL EJECUTIVO ESTÁ CONSCIENTE DEL EXCESIVO PERSONAL GUBERNATIVO, DEBIDO A LA INDISCRIMINADA CREACIÓN DE DEPARTAMENTOS, OFICINAS O ENTES ADMINISTRATIVOS CON FACULTADES NO DEFINIDAS NI CATALOGADAS EN NINGUNA LEY O REGLAMENTO, O DISPERSAS EN ORDENAMIENTOS SECUNDARIOS DIFÍCILES DE CONOCER POR LA CIUDADANÍA. POR ESTA SITUACIÓN ERA MUY ENGORROSO Y MOLESTO PARA LA GENTE ACUDIR ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A TRAMITAR ALGÚN ASUNTO DEBIDO A LA DESINFORMACIÓN DE CUÁL AUTORIDAD ERA LA IDÓNEA PARA ACTUAR Y CONOCER DEL MISMO.

VEAMOS EN ESTA INICIATIVA TAMBIÉN LA PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, MOSTRANDONOS UNA NUEVA DINÁMICA DE CONTROL Y DEFINIENDO PERFECTAMENTE LOS FINES QUE SE PERSIGUEN AL REGULAR ESTE SECTOR ORIENTANDO

(6) CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO. OB. CIT., PP. 279-280.

SUS BENEFICIOS AL CRECIMIENTO DEL PAÍS, REDEFINIENDO SUS NORMAS Y CONTROLANDO SU ADMINISTRACIÓN MÁS ESTRECHAMENTE POR MEDIO DE LOS COLABORADORES DIRECTOS DEL EJECUTIVO, QUE SON LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y EL JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, LOS CUALES POR MEDIO DE LAS ENTIDADES QUE PRESIDEN, CONTROLAN Y EVALÚAN LAS ACCIONES DEL SECTOR PARAESTATAL. ASÍ LA INICIATIVA DE CREACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA NOS MUESTRA ESTOS RELEVANTES PUNTOS EN DONDE SE EXPRESA:

"EL PROYECTO DE REORGANIZACIÓN QUE ME PERMITO PROPONER PRETENDE CONVERTIR LA COMPLEJA ESTRUCTURA BUROCRÁTICA QUE HA DESARROLLADO LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN INSTRUMENTO CON RESPONSABILIDADES CLARAS Y PRECISAS QUE EVITE LA DUPLICACIÓN DE LAS FUNCIONES Y QUE PERMITA QUE LAS DECISIONES GUBERNAMENTALES SE TRADUZCAN EFECTIVAMENTE EN LOS RESULTADOS QUE DEMANDAN LOS HABITANTES DEL PAÍS.

SE ESTABLECEN LOS MECANISMOS POR MEDIO DE LOS CUALES LAS ENTIDADES PARAESTATALES, QUE CUENTAN CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, HABRÁN DE COORDINAR SUS ACCIONES CON EL RESTO DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO A FIN DE CONSEGUIR UNA MAYOR COHERENCIA EN SUS ACCIONES Y EVITAR DESPERDICIOS Y CONTRADICCIONES.

EN EL PROYECTO SE PROPONE QUE LAS DEPENDENCIAS DIRECTAS DEL EJECUTIVO FEDERAL SE CONSTITUYAN EN UNIDADES CON RESPONSABILIDAD SECTORIAL. SE PRETENDE CON ELLO QUE SE ENCARGUEN DE LA PLANEACIÓN Y CONDUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS A SEGUIR EN CADA SECTOR DE ACTIVIDAD, PARA LO CUAL ESTARÁN FACULTADAS PARA COORDINAR LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL Y LOS FIDEICOMISOS QUE SE UBICAN EN EL ÁMBITO SECTORIAL QUE HABRÁ DE ESTAR A SU CARGO". (7).

EN LA ACTUALIDAD EL GOBIERNO FEDERAL HA DESINCORPORADO A VARIAS ENTIDADES DEL SECTOR PARAESTATAL; ESTA ACCIÓN SE HA EFECTUADO MEDIANTE LA VENTA DE EMPRESAS QUE NO SON PRIORITARIAS PARA EL PAÍS NI SE ENCUENTRAN DENTRO DE LAS ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE SE MENCIONAN EN LA CONSTITUCIÓN; TAMBIÉN CON LA LIQUIDACIÓN DE OTRAS NO RENTABLES, LAS CUALES ORIGINABAN DÉFICIT EN SUS FINANZAS INTERNAS HACIÉNDOLAS UNA CARGA PARA EL ERARIO PÚBLICO. RECIENTEMENTE CON LAS MODIFICACIONES HECHAS AL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN SE ABRIÓ NUEVAMENTE LA POSIBILIDAD AL CAPITAL PRIVADO DE PARTICIPAR DENTRO DEL SISTEMA BANCARIO AL DARSE LA APERTURA A LA BANCA MIXTA, EN DONDE EL ESTADO LLEVARÁ A CABO LA VIGILANCIA DE LAS INSTITUCIONES BANCARIAS, CREANDO NORMAS EN DONDE SE DELIMITEN Y ESPECIFIQUEN LAS DISPOSICIONES CONDUCENTES A SER ACATADAS POR LAS INSTITUCIONES BANCARIAS.

1.2. EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

EL REFRENDO APARECE REGULADO DENTRO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN EL ARTÍCULO 13; PRESENTÁNDONOS ESTE ARTÍCULO DENTRO DE SU TEXTO A LOS FUNCIONARIOS QUE GOZARÁN DE DICHA FACULTAD, ASÍ COMO LOS ORDENAMIENTOS QUE DEBERÁN CONTAR CON EL REFRENDO, EL CUAL ES NECESARIO PARA LA VALIDEZ Y OBSERVANCIA -

DE LOS MISMOS. EN TAL SENTIDO, EMPEZAREMOS ESTE ANÁLISIS TRANSCRIBIENDO EL PRECITADO ARTÍCULO PARA POSTERIORMENTE DESGLOSARLO Y ESTUDIARLO EN SUS PARTES PRINCIPALES:

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

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

PARA UNA MEJOR COMPRESIÓN DE LAS FIGURAS JURÍDICAS ENUNCIADAS DENTRO DEL TEXTO DEL ARTÍCULO TRANSCRITO, VEREMOS EL SIGNIFICADO QUE LOS TRATADISTAS NOS PRESENTAN PARA DE ESTA MANERA LOGRAR UNA IDEA CLARA DE ELLAS.

1.2.1 EL CONCEPTO DE REGLAMENTO.

"EL REGLAMENTO ES UNA NORMA O CONJUNTO DE NORMAS JURÍDICAS DE CARÁCTER ABSTRACTO E IMPERSONAL QUE EXPIDE EL PODER EJECUTIVO EN USO DE UNA FACULTAD PROPIA Y QUE TIENE POR OBJETO FACILITAR LA EXACTA OBSERVANCIA DE LAS LEYES EXPEDIDAS POR EL PODER LEGISLATIVO". (8).

(8) FRAGA, GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, 13º ED., PORRÚA, MÉXICO, 1969, P. 104.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA POSEE LA FACULTAD REGLAMENTARIA CON LA CUAL SE ENCUENTRA FACULTADO PARA ELABORAR LOS REGLAMENTOS SUFICIENTES QUE EXTIENDAN O DEFINAN TODAS O ALGUNAS DE LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LAS LEYES, SURGIDAS COMO NORMATIVAS DE ALGÚN ARTÍCULO O PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN:

"TODO REGLAMENTO ES UNA NORMA QUE COMPLEMENTA Y AMPLÍA EL CONTENIDO DE UNA LEY, POR LO QUE JERÁRQUICAMENTE AQUEL ESTÁ SUBORDINADO A ÉSTA Y CORRE LA MISMA SUERTE; DE TAL MANERA QUE SI UNA ES REFORMADA, DEROGADA O ABROGADA, EL REGLAMENTO SE VERÁ AFECTADO CON LAS MISMAS CONSECUENCIAS, A PESAR DE QUE NO SE HUBIERE REFORMADO, DEROGADO O ABROGADO EXPRESAMENTE POR OTRO REGLAMENTO, YA QUE ÉSTE NO GOZA DE LA AUTORIDAD FORMAL DE UNA LEY (ART. 72, INCISO F, DE LA CONSTITUCIÓN), QUE SÍ REQUIERE QUE TODA MODIFICACIÓN SEA EXPRESA, SATISFACIENDO EL MISMO PROCEDIMIENTO QUE SE HAYA OBSERVADO PARA SU CREACIÓN".(9).

LA FACULTAD REGLAMENTARIA DERIVA DEL CONTENIDO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL, QUE DISPONE ENTRE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PRESIDENTE LA DE:

"I. PROMULGAR Y EJECUTAR LAS LEYES QUE EXPIDA EL CONGRESO DE LA UNIÓN, PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA".

(9) DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, TOMO VII, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1984, P. 399.

LOS TRATADISTAS HAN ELABORADO UNA FUNDAMENTACIÓN AL ACTUAR DEL PRESIDENTE CUANDO ELABORA ALGÚN REGLAMENTO, TOMANDO COMO BASE DE ESTE EJERCICIO LA ÚLTIMA PARTE DE LA FRACCIÓN I, EN DONDE SE APUNTA:

"... PROVEYENDO EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA A SU EXACTA OBSERVANCIA".

LA FACULTAD REGLAMENTARIA, COMO VEMOS, ENCUENTRA SU FUNDAMENTO EN ESTA DISPOSICIÓN QUE, AUNQUE NO PREVÉ EXPRESA Y CLARAMENTE TAL FACULTAD QUE AUTORICE AL PRESIDENTE A REGLAMENTAR LAS LEYES EMANADAS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, SE HA ACEPTADO EN GENERAL QUE DICHA FACULTAD SURGE DEL CONTENIDO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL PRECITADO.

EL MAESTRO SERRA ROJAS PRESENTA UN ARGUMENTO QUE CONCEDE JUSTIFICACIÓN A LA FACULTAD REGLAMENTARIA AL SEÑALAR:

"POLÍTICAMENTE, POR LA COMPOSICIÓN MISMA DEL PODER LEGISLATIVO QUE NO PUEDE DESCENDER AL DETALLE DE LA LEY. LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y LA CÁMARA DE SENADORES SE INTEGRAN CON NUMEROSAS PERSONAS, LA MAYOR PARTE DE LAS CUALES, POR SU PROPIA EMANACIÓN POPULAR, CARECEN DE COMPETENCIA TÉCNICA EN EL CONOCIMIENTO DETALLADO DE MATERIAS DIVERSAS. EL PODER EJECUTIVO ESTÁ EN CONTACTO DIRECTO CON LA REALIDAD Y ES APREMIADO CONSTANTEMENTE POR LOS PROBLEMAS DEL ESTADO. SI LA LEY

HA ESTABLECIDO EL PRINCIPIO GENERAL, EL REGLAMENTO CUIDA OTROS ASPECTOS DETALLADOS". (10).

POR ÚLTIMO VEAMOS LO QUE EL DOCTOR CARPIZO NOS COMENTA CON RESPECTO AL REGLAMENTO:

"EL REGLAMENTO TIENE QUE RESPETAR LA LEY, NO PUEDE CONTRARIARLA, AUMENTARLA, MODIFICARLA O ALTERARLA, SINO ÚNICAMENTE DESARROLLAR LOS PRINCIPIOS QUE ELLA CONTIENE. LA LEY ES AL REGLAMENTO, LO QUE LA CONSTITUCIÓN ES A LA LEY: SU FUNDAMENTO Y SU BASE DE EXISTENCIA. EL REGLAMENTO SE ENCUENTRA COMPLETAMENTE SUBORDINADO A LA LEY Y NO PUEDE SALIRSE DEL MARCO QUE ENCUADRA A LA PROPIA LEY". (11).

1.2.2. EL CONCEPTO DE DECRETO.

"SE HA DEFINIDO AL DECRETO COMO UNA RESOLUCIÓN DE INTERÉS COMÚN DESTINADA A LA REGULACIÓN DE CASOS CONCRETOS, EN DETERMINADO TIEMPO O LUGAR, ASÍ COMO A LA ACTIVIDAD DESARROLLADA POR CORPORACIONES, ESTABLECIMIENTOS O PERSONAS, QUE NO CONSTITUYEN UNA LEY PERO QUE CREAN SITUACIONES JURÍDICAS, SINO OTRO TIPO DE DECISIONES QUE IGUALMENTE PUEDE PROVENIR DE UN PODER LEGISLATIVO QUE DE UN PODER EJECUTIVO". (12).

(10). SERRA ROJAS, ANDRÉS, DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I, 12º ED., PORRÚA, MÉXICO, 1983, PP. 198-199.

(11). CARPIZO, JORGE, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, 7º ED., SIGLO VEINTIUNO, MÉXICO, 1987, P. 107.

(12). CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; COMENTADA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1985, P. 215.

LA CONSTITUCIÓN GENERAL DENTRO DE SU TEXTO NOS HABLA DE DOS TIPOS DE DECRETOS: LOS LEGISLATIVOS Y LOS EJECUTIVOS, PRESENTANDO CADA UNO CARACTERÍSTICAS ESPECIALES QUE MUTUAMENTE LOS HACEN DIFERENCIARSE, TOMANDO EN CUENTA EL ÓRGANO QUE LOS EMITE Y LOS ALCANCES DE SU CONTENIDO. EL DECRETO LEGISLATIVO SE ENCUENTRA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 70 DE LA CONSTITUCIÓN EN DONDE SE INDICA:

"TODA RESOLUCIÓN DEL CONGRESO TENDRÁ EL CARÁCTER DE LEY O DECRETO".

ESTA DISPOSICIÓN LE DA FUNDAMENTO A LA TEORÍA DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS QUE LOS ESTUDIOSOS HAN ELABORADO CON EL FIN DE DIFERENCIARLOS DE LAS LEYES QUE CREA EL PODER LEGISLATIVO, DÁNDOLE A CADA CUAL UN TRATAMIENTO DIFERENTE; ESPECIFICANDO LOS ALCANCES DE UNA Y OTRO, SEÑALÁNDONOS:

"LEY ES TODA RESOLUCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DE CARÁCTER OBLIGATORIO, GENERAL, ABSTRACTO E IMPERSONAL QUE TRATA SOBRE MATERIAS DE INTERÉS COMÚN. SE LLAMA DECRETO A TODA RESOLUCIÓN RELATIVA A 'DETERMINADOS TIEMPOS, LUGARES, CORPORACIONES, ESTABLECIMIENTOS O PERSONAS', ES DECIR, CUANDO SE REFIERE A UN OBJETO PARTICULAR". (13).

(13). O. RABASA, EMILIO Y CABALLERO, GLORIA, MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCIÓN, 4^º ED., CÁMARA DE DIPUTADOS LI LEGISLATURA, MÉXICO, 1982, P. 138.

LOS ARTÍCULOS 71 Y 72 DE LA CONSTITUCIÓN TAMBIÉN HABLAN SOBRE EL DECRETO SEÑALANDO QUIÉNES POSEEN EL DERECHO DE INICIATIVA PARA CREARLOS Y EL PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN.

EL DECRETO EJECUTIVO TIENE SU BASE CONSTITUCIONAL EN EL ARTÍCULO 92 EN DONDE SE SEÑALA:

"TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DEBERÁN ESTAR FIRMADOS..."

EL DECRETO EJECUTIVO CONSISTE EN OTRA FORMA QUE PUEDEN ADOPTAR LAS DISPOSICIONES DEL PRESIDENTE, EN FUNCIÓN DE QUE ES UN ORDENAMIENTO QUE VERSARÁ SOBRE LAS ACTIVIDADES A DESARROLLAR POR PARTE DE ALGUNA DEPENDENCIA A SU CARGO O EN DONDE SE DEFINA ALGÚN ORDENAMIENTO YA EXISTENTE, AGREGANDO EN EL TEXTO DEL DECRETO LA FORMA COMO DEBE ATENDERSE Y APLICARSE TAL ORDENAMIENTO. PARA CONCLUIR CON LO REFERENTE AL DECRETO VEAMOS LA OPINIÓN QUE MANIFIESTA EL MAESTRO ACOSTA ROMERO AL RESPECTO:

"EL DECRETO ES UNA DECISIÓN DE UN ÓRGANO DEL ESTADO QUE CREA SITUACIONES JURÍDICAS CONCRETAS O INDIVIDUALES Y QUE REQUIERE DE CIERTA FORMALIDAD (PUBLICIDAD), A EFECTO DE QUE SEA CONOCIDO POR AQUÉLLOS A QUIENES

VA DIRIGIDO". (14).

1.2.3. EL CONCEPTO DE ACUERDO.

"LOS ACUERDOS CONSISTEN EN PRONUNCIAMIENTOS DEL EJECUTIVO FEDERAL, CON EL OBJETO DE FIJAR POLÍTICAS O CRITERIOS DEFINIDOS EN ALGUNA MATERIA O ACTIVIDAD DETERMINADA DE UNA O VARIAS DEPENDENCIAS O DE ENTIDADES PARAESTATALES". (15).

EL ACUERDO QUE EMITE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA VA A SER EL MÁS SIMPLE DE LOS ORDENAMIENTOS QUE SE MENCIONAN EN EL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA; EN ÉL, GENERALMENTE SE DAN INSTRUCCIONES QUE DEBERÁN SER APLICADAS POR PARTE DE ALGÚN ÓRGANO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DÁNDOSE GENERALMENTE A TRAVÉS DE UNA RÁPIDA COMUNICACIÓN, SIN LA NECESIDAD DE TENER QUE PUBLICARSE CUANDO EL ASUNTO A TRATAR NO SEA DE INTERÉS GENERAL, DIRIGIENDO EL ACUERDO DIRECTAMENTE AL ÓRGANO ENCARGADO DE EJECUTARLO; TENIENDO SU CONTENIDO EL PROPÓSITO DE LOGRAR UN MEJOR SERVICIO EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS O EXPLICANDO LAS DIRECTRICES A SEGUIR EN DETERMINADAS CUESTIONES A RESOLVER POR LA DEPENDENCIA ESPECÍFICA.

(14) ACOSTA ROMERO, MIGUEL, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 6º ED., PARRÍA, MÉXICO, 1984, P. 534.

(15) FAYA VIESCA, JACINTO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2º ED., PARRÍA, MÉXICO, 1983, P. 126.

VEAMOS LO QUE EL MAESTRO ACOSTA ROMERO PLANTEA CON RELACION AL ACUERDO:

"EL FUNDAMENTO JURÍDICO Y CONSTITUCIONAL DE LOS ACUERDOS CONSIDERAMOS QUE RADICA EN LOS PRINCIPIOS DE COORDINACIÓN, FLEXIBILIDAD Y EFICACIA ADMINISTRATIVA, ASÍ COMO EN LOS PODERES DE DECISIÓN, MANDO Y REVISIÓN, QUE IMPONE LA RELACIÓN JERÁRQUICA ADMINISTRATIVA. ASIMISMO, LOS ARTÍCULOS 89, FRACCIÓN 1, Y 92 DE LA CONSTITUCIÓN; YA QUE A TRAVÉS DE LOS ACUERDOS EL EJECUTIVO CONCRETA, EJECUTA Y LLEVA A CABO LAS TAREAS ESPECÍFICAS QUE LE IMPONE LA CONSTITUCIÓN.

FORMALMENTE EL ACUERDO NO REVISTE UNA DETERMINADA FORMA; POR LO GENERAL DEBE SER POR ESCRITO, PERO LA PRÁCTICA ADMINISTRATIVA TAMBIÉN UTILIZA EL ACUERDO VERBAL, SOBRE TODO EN LOS ALTOS NIVELES DE JERARQUÍA".(16).

COMO SE PUEDE VER, LA GAMA DE ORDENAMIENTOS QUE EXPIDE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ES MUY IMPORTANTE PARA EL DESENVOLVIMIENTO DEL APARATO ADMINISTRATIVO; EL CUAL TAN VASTO Y COMPLEJO COMO ES, NECESITA DEL APOYO DE INSTITUCIONES ENCARGADAS DE RAMOS ESPECÍFICOS, ASÍ COMO DE LOS COLABORADORES SUFICIENTES PARA EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS ESPECÍFICOS DE CADA RAMO; POR ELLO, EL EJECUTIVO FEDERAL DEPOSITA EN SUS COLABORADORES MAS CERCANOS, FACULTADES PARA QUE SE HAGAN CARGO DE UNA RAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. A CONTINUACIÓN Y SIGUIENDO CON LA ESTRUCTURA DEL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA

(16). ACOSTA ROMERO, MIGUEL, OB. CIT., P. 673.

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL VEREMOS LA DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS DOS FIGURAS QUE EN EL CITADO ARTÍCULO SE MENCIONAN Y QUE SON LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y LOS JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.

1.2.4. EL CONCEPTO DE SECRETARIO DE ESTADO.

"EL SECRETARIO DE ESTADO ES EL ÓRGANO SUPERIOR ENCARGADO DE UNA RAMA DE LA ADMINISTRACIÓN UNO DE LOS COLABORADORES INMEDIATOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CON QUIEN COMPARTE LA RESPONSABILIDAD DEL MANEJO DE LOS ASUNTOS DE LA NACIÓN. ASUME UN DOBLE CARÁCTER COMO ÓRGANO POLÍTICO Y COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO". (17).

EL SECRETARIO DE ESTADO ES NOMBRADO Y REMOVIDO LIBREMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SEGÚN LO CONSIGNA EL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL EN SU FRACCIÓN II. TAMBIÉN REQUIERE SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO, ESTAR EN EJERCICIO DE SUS DERECHOS Y TENER TREINTA AÑOS CUMPLIDOS (ART. 91 CONSTITUCIONAL); SEGÚN EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EJERCERÁ LAS FUNCIONES DE SU COMPETENCIA POR ACUERDO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. POSEE LA FACULTAD DE REFRENDAR LAS DISPOSICIONES QUE EMITE EL PRESIDENTE (ART. 92 CONSTITUCIONAL); Y DEBE INFORMAR, ABIERTO EL PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO, DEL ESTADO QUE GUARDE SU SECRETARÍA, ASÍ (17) SERRA ROJAS, ANDRÉS, OB. CIT., P. 527.

COMO ACUDIR CUANDO LO CITE ALGUNA DE LAS CÁMARAS PARA QUE INFORME CUANDO SE DISCUTA UNA LEY O SE ESTUDIE UN NEGOCIO CONCERNIENTE A SU RAMO (ART. 93 CONSTITUCIONAL).

1.2.5. EL CONCEPTO DE JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO.

ES EL FUNCIONARIO ENCARGADO DE UNA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, EL CUAL ES DESIGNADO LIBREMENTE POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DEBIDO A QUE LA CONSTITUCIÓN GENERAL NO SEÑALA NINGÚN REGISTRO NI RESTRICCIÓN EN PARTICULAR QUE CONDICIONE DICHO NOMBRAMIENTO. SEGÚN SEÑALA EL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL, DEBE DAR CUENTA AL CONGRESO DEL ESTADO QUE GUARDA SU RAMO Y, DE ACUERDO AL ARTÍCULO 92 POSEE LA FACULTAD DE REFRENDAR TODOS LOS ORDENAMIENTOS DEL PRESIDENTE CONCERNIENTES A SU DEPENDENCIA.

LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS FUERON CREADOS POR EL CONSTITUYENTE DE 1917 CON EL OBJETO DE QUE FUERAN ÓRGANOS NETAMENTE ADMINISTRATIVOS QUE SE ENCARGARAN DE FUNCIONES TÉCNICAS; A SUS TITULARES SE LES OTORGABAN OTRAS CARACTERÍSTICAS DISTINTAS DE LAS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO A LOS CUALES LA CONSTITUCIÓN MENCIONA ESPECÍFICAMENTE EN VARIOS ARTÍCULOS. EL MAESTRO ACOSTA ROMERO NOS PRESENTA CUÁL FUE LA PRIMERA CONCEPCIÓN QUE SE LE DIO

A LOS JEFES DE DEPARTAMENTO AL COMENTARNOS:

"LA MAYORÍA DE LOS TRATADISTAS MEXICANOS CONSIDERAN QUE, DE ACUERDO CON LAS IDEAS DEL CONSTITUYENTE DE 1917, EL DEPARTAMENTO DE ESTADO (O ADMINISTRATIVO) EN COMPARACIÓN CON LA SECRETARÍA DE ESTADO, Y LOS TITULARES DE AMBOS, TENDRÍA LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS:

1. LOS JEFES DE DEPARTAMENTO NO SON ÓRGANOS POLÍTICOS, ÚNICAMENTE SON ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS.
2. LOS JEFES DE DEPARTAMENTO NO TIENEN OBLIGACIÓN DE INFORMAR AL CONGRESO, EN LA APERTURA DE SESIONES ORDINARIAS DEL CONGRESO, ACERCA DEL ESTADO QUE GUARDAN LOS ASUNTOS DE SU DEPARTAMENTO.
3. LOS JEFES DE DEPARTAMENTO NO TIENEN FACULTAD DE REFRENDO.
4. CONSTITUCIONALMENTE NO TIENEN QUE REUNIR DETERMINADOS REQUISITOS Y SE LLEGÓ A PENSAR QUE EN VISTA DE ELLO SUS TITULARES PUDIERAN SER HASTA PERSONAS DE OTRA NACIONALIDAD".(18).

LOS DEPARTAMENTOS DE ESTADO TIENEN EN LA ACTUALIDAD RECONOCIDA SU IMPORTANCIA POR MEDIO DE REFORMAS QUE SE LE HAN HECHO A LA CONSTITUCIÓN DE 17 Y QUE FUERON ACOPLADAS A LAS LEYES ORGÁNICAS; SE LES RECONOCIÓ SU CARÁCTER POLÍTICO-ADMINISTRATIVO QUE DE FACTO POSEÍAN; Y EN VIRTUD DE UNA ACERTADA LABOR LEGISLATIVA GOZA LEGALMENTE EL TITULAR DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE UNA IGUALDAD JERÁRQUICA QUE SE LE RECONOCE CON RESPECTO A LOS SECRETARIOS DE ESTADO, REFRENANDO LAS DISPOSICIONES PRESIDENCIALES CONCERNIENTES A SU RAMO, DEBIENDO TAMBIÉN DAR CUENTA

(18) ACOSTA ROMERO, MIGUEL, OB. CIT., P. 138.

AL CONGRESO DEL ESTADO QUE GUARDA SU DEPENDENCIA Y ACUDIENDO AL LLAMADO QUE CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS LE HAGA CUANDO SE DISCUTA UNA LEY O ALGÚN NEGOCIO REFERENTE A SU RAMO. NO OBSTANTE LO ANTERIOR, DEBEMOS HACER NOTAR QUE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS NO HAN CONSOLIDADO SU ACTUACIÓN DENTRO DEL SISTEMA JURÍDICO-POLÍTICO NACIONAL, EN VISTA DE QUE SU NACIMIENTO VIENE VICIADO CON LA IDEA DE SER DEPENDENCIAS DE SEGUNDO NIVEL, CONLLEVANDO CON ELLO QUE SUS TITULARES NO PRESTEN LA DEBIDA ATENCIÓN AL CUMPLIMIENTO DE SUS FINES Y SE DEDIQUEN A BUSCAR UNA MEJOR POSICIÓN DENTRO DE LA ESTRUCTURA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON EL PROPÓSITO DE CONSEGUIR UNA MEJOR POSICIÓN POLÍTICA. SALVO EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL QUE POR SU ESTRUCTURA Y FUNCIONES REVISTE POR SÍ MISMO UNA IMPORTANCIA CAPITAL DENTRO DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO; LOS DEMÁS DEPARTAMENTOS DE ESTADO QUE HAN EXISTIDO NO HAN CUMPLIDO SATISFACTORIAMENTE CON SU COMETIDO Y COMO BIEN NOS SEÑALA EL MAESTRO SERRA ROJAS:

"... LAS IDEAS DEL CONSTITUYENTE NO SE REALIZARON ÍNTEGRAMENTE, Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS NO SE MULTIPLICARON. A LO SUMO ERAN UNA FORMA ADMINISTRATIVA TRANSITORIA HACIA SU INTEGRACIÓN COMO SECRETARÍAS DE ESTADO". (19).

1.2.6 EL CONCEPTO DE REFRENDO.

EL REFRENDO VA A CONSISTIR EN LA FIRMA QUE UN SECRETARIO DE ESTADO O UN JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO SEGÚN EL RAMO PARTICULAR DE COMPETENCIA, PLASMA EN LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES QUE EMITA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON EL PROPÓSITO DE LOGRAR SU OBSERVANCIA Y VALIDEZ CONSTITUCIONAL; CUANDO SE REFIERAN A ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE DOS O MÁS SECRETARÍAS O DEPARTAMENTOS TIENEN QUE SER REFRENDADOS POR TODOS LOS TITULARES DE LOS MISMOS (ARTÍCULOS 92 CONSTITUCIONAL Y 13 DE LA LEY ORGÁNICA).

EL AUTOR GABINO FRAGA NOS COMENTA QUE ESTA ACTIVIDAD REFRENDARIA QUE REALIZAN LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO TAMBIÉN RECIBE EL NOMBRE DE "EJERCICIO DE DECRETOS", EXPLICÁNDONOS:

"EL REFRENDO, 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 RÉGIMENES CONSTITUCIONALES, DESEMPEÑE IDÉNTICAS FUNCIONES. SE PUEDE AFIRMAR QUE SÓLO DENTRO DEL RÉGIMEN PARLAMENTARIO EL REFRENDO CONSTITUYE UN ACTO ESENCIAL DE LA FUNCIÓN MINISTERIAL Y QUE SÓLO EN DICHO RÉGIMEN TAL INSTITUCIÓN TIENE LA PLENITUD DE SUS EFECTOS. EN EL GOBIERNO PARLAMENTARIO, LA FACULTAD DE REFRENDAR OTORGADA A LOS MINISTROS SE INTEGRA

POR DOS ELEMENTOS FUNDAMENTALES: UNO DE ORDEN INTERNO CONSISTENTE EN LA DECISIÓN DEL MINISTRO DE SOLIDARIZARSE CON LOS ACTOS DEL JEFE DE ESTADO, Y OTRO DE ORDEN EXTERNO, QUE SE MANIFIESTA POR LA FIRMA O POR LA ABSTENCIÓN DE RENUNCIAR". (20).

EL REFRENDO, COMO VEMOS, ES UNA FIGURA QUE PRESENTA RASGOS FUNCIONALES EN EL PARLAMENTARISMO EN VISTA DE QUE VA A COMPROMETER AL REFRENDATARIO POR TODOS LOS ACTOS EN DONDE APAREZCA SU FIRMA, YA QUE CON ELLO SE PRESUPONE LA CONFORMIDAD Y EL CONOCIMIENTO DE LOS ALCANCES Y CONSECUENCIAS QUE DICHOS ACTOS PUEDAN ORIGINAR:

"EL SISTEMA PARLAMENTARIO BUSCA QUE EL EJECUTIVO REFLEJE EN SUS ACTOS LA VOLUNTAD DEL PUEBLO, MANIFESTADA A TRAVÉS DEL PARLAMENTO, QUE SE SUPONE REPRESENTANTE GENUINO DE AQUEL. PARA ELLO EL JEFE DEL GOBIERNO DESIGNA SU GABINETE DE ACUERDO CON LA MAYORÍA QUE PREVALEZCA EN EL PARLAMENTO; EL GABINETE ASÍ NOMBRADO DEBE OBRAR DE CONFORMIDAD CON LA MAYORÍA PARLAMENTARIA A LA QUE PERTENECE Y ES ESE GABINETE EL ÚNICO RESPONSABLE DE LOS ACTOS DEL EJECUTIVO FRENTE AL PARLAMENTO Y LA OPINIÓN PÚBLICA. PORQUE SI EL JEFE DEL EJECUTIVO NO ES LIBRE PARA DESIGNAR A SUS MINISTROS, SINO QUE DEBE ELEGIRLOS SEGÚN LA MAYORÍA PARLAMENTARIA, NI TAMPOCO PUEDE EJERCER LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO, ES NATURAL Y JUSTO QUE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA LA ASUMA, NO EL JEFE DEL GOBIERNO, SINO EL GABINETE.

CUANDO EL GABINETE CESA DE REPRESENTAR LA OPINIÓN DE LA MAYORÍA DEBE DIMITIR, PARA SER SUSTITUIDO POR QUIENES REFLEJAN DICHA MAYORÍA. LO MISMO POR LO QUE HACE A LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA COMO POR LO QUE RESPECTA A LA REPRESENTACIÓN DE LA MAYORÍA, EL VAIVÉN POLÍTICO CONCLUYE EN EL GABINETE; EL JEFE DEL GOBIERNO ESTÁ POR ENCIMA DEL REFLUJO, INMUNE A LOS CAMBIOS; INMUTABLE E IRRESPONSABLE". (21).

(20). FRAGA GABINO, OB. CIT., P. 176.

(21). TENA RAMÍREZ, FELIPE, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 23ª ED., PARRA, MÉXICO, 1989, P. 24.

EN MÉXICO LA FIGURA DEL REFERENDO ADQUIERE OTROS Matices YA QUE, COMO SABEMOS, TENEMOS COMO SISTEMA DE GOBIERNO EL PRESIDENCIAL, EL CUAL PRESENTA CARACTERÍSTICAS DIFERENTES Y A VECES OPUESTAS A LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS DEBIDO A QUE:

"EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL EL JEFE DEL EJECUTIVO DESIGNA LIBREMENTE A SUS COLABORADORES INMEDIATOS, QUE SON LOS SECRETARIOS DE ESTADO, SIN NECESIDAD DE QUE PERTENEZCAN AL PARTIDO PREDOMINANTE EN EL CONGRESO; LOS ACTOS DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO SON, EN PRINCIPIO, ACTOS DEL JEFE DE GOBIERNO, PUES AQUELLOS OBRAN EN REPRESENTACIÓN DE ÉSTE; PARA LA PERFECCIÓN JURÍDICA DE SUS ACTOS EL JEFE DE GOBIERNO NO NECESITA, EN GENERAL, CONTAR CON LA VOLUNTAD DE SUS SECRETARIOS Y, POR TODO ELLO, EL ÚNICO RESPONSABLE CONSTITUCIONAL DE LOS ACTOS DEL EJECUTIVO ES EL JEFE MISMO.

NO HAY, PUES, EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL SUBORDINACIÓN DEL EJECUTIVO AL LEGISLATIVO; ANTES BIEN, MEDIANTE LA FACULTAD DE CONVOCAR A SESIONES EXTRAORDINARIAS, LA DE INICIAR LEYES Y SOBRE TODO, POR LA FACULTAD DE VETARLAS, EL EJECUTIVO ADQUIERE CIERTO PREDOMINIO SOBRE EL LEGISLATIVO, QUE AL FORTALECER AL PRIMERO SE RESUELVE AL CABO EN EL EQUILIBRIO DE LOS DOS". (22).

A PESAR DE NO EXISTIR DENTRO DE NUESTRA TEORÍA JURÍDICA UNA CLARA CONCEPCIÓN DE LA FUNCIÓN QUE EL REFERENDO DEBE TENER EN NUESTRO SISTEMA, SE CONTINÚA BUSCANDO LA FÓRMULA PARA ADECUARLO A NUESTRA REALIDAD JURÍDICA CON EL PROPÓSITO DE DARLE FORMALIDAD A ESTA FIGURA CONSTITUCIONAL. EL MAESTRO SERRA ROJAS, EN BASE AL ESTUDIO DE LA FIGURA (22). TENA RAMÍREZ, FELIPE, OB. CIT., P. 255.

EN CUESTIÓN, HA PLANTEADO CUÁLES SERÍAN LAS FUNCIONES QUE EL REFRENDO PRESENTARÍA EN NUESTRO RÉGIMEN JURÍDICO:

- "A) IDONEIDAD. EL REFRENDO AUTENTIFICA QUE UN ACTO DEL PRESIDENTE HA SIDO HECHO EN LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL PODER EJECUTIVO.
- B) SEGURIDAD. EL REFRENDO ASEGURA EL CUMPLIMIENTO DE LA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL Y LE PROPORCIONA LOS MEDIOS DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA PARA HACERLO.
- C) RESPONSABILIDAD. SIENDO EL PRESIDENTE ÚNICAMENTE RESPONSABLE POR TRAICIÓN A LA PATRIA Y DELITOS GRAVES DEL ORDEN COMÚN, EL MINISTRO COMPARTE UNA RESPONSABILIDAD EN LOS TÉRMINOS DEL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.
- D) DELIMITACIÓN DE COMPETENCIA. EL REFRENDO ES UN MEDIO PARA DELIMITAR LAS FUNCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SUBORDINANDO SUS ACTOS AL IMPERIO DE LA LEY". (23).

CAPITULO 11

ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y REGLAMENTARIOS DE LA FIGURA DEL REFERENDO

2.1 ANTECEDENTES DE LA FIGURA DEL REFERENDO EN LA CONSTITUCION MEXICANA.

INICIANDO CON EL DESARROLLO DE ESTE CAPÍTULO VEREMOS CÓMO SE HA PRESENTADO EL REFERENDO EN LAS CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO LA VIDA JURÍDICA DEL PAÍS; PARA ELLO ANALIZAREMOS CUÁL ES EL CONTENIDO DE LAS CONSTITUCIONES DE 1824, 1857 Y 1917, ESTAS SON LAS PRINCIPALES QUE REALMENTE HAN LLEGADO A TENER VIDA JURÍDICA, RAZÓN QUE LAS CONVIERTE EN LAS TRES CONSTITUCIONES QUE HAN REGIDO CONSECUTIVAMENTE EN MÉXICO HASTA NUESTROS DÍAS.

COMO DICE EL AUTOR MIGUEL LANZ DURET:

"LA HISTORIA DE NUESTRO DERECHO CONSTITUCIONAL PUEDE DECIRSE QUE PRINCIPIA CON EL ACTA CONSTITUTIVA DE 31 DE ENERO DE 1824 Y LA CONSTITUCIÓN DE 4 DEL MISMO AÑO; VERDADEROS PUNTOS DE PARTIDA DEL DERECHO PÚBLICO MEXICANO; PORQUE SI BIEN ES CIERTO QUE CON ANTERIORIDAD SE EXPIDIERON OTROS DOCUMENTOS DE IMPORTANCIA, RELATIVOS A LOS DERECHOS NACIONALES Y A LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL PAÍS, TANTO POR CAUDILLOS INSURGENTES, COMO POR AUTORIDADES ESTABLECIDAS DESPUÉS DE LA CONSUMACIÓN DE LA INDEPENDENCIA, SIN EMBARGO, LAS DISPOSICIONES Y LOS PRINCIPIOS CONTENIDOS EN ESTOS DOCUMENTOS, O NO TUVIERON APLICACIÓN, COMO SUCEDIÓ CON LA CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN QUE EXPIDIÓ EL CONGRESO EL 24 DE OCTUBRE DE 1814 BAJO EL PATROCINIO DEL GRAN INSURGENTE MORELOS, O FUERON DESCONOCIDOS Y DEROGADOS A RAÍZ DE SU PROMULGACIÓN, COMO EL PLAN DE IGUALA, LOS TRATADOS DE CÓRDOBA Y LAS DISPOSICIONES DE LA JUNTA PROVISIONAL GUBERNATIVA, O SEA LA ASAMBLEA NOMBRADA POR ITURBIDE.

EN CONSECUENCIA, TODA ESTA DOCUMENTACIÓN TIENE UNA IMPORTANCIA HISTÓRICA Y SIRVE PARA REVELARNOS LA MENTALIDAD JURÍDICA Y POLÍTICA DE AQUÉLLA ÉPOCA O ASÍ COMO PARA INFORMARNOS SOBRE LA MARCHA DE LOS PRIMEROS TIEMPOS DEL GOBIERNO NACIONAL". (1).

EN VISTA DE LO ANTERIOR, CREEMOS PERTINENTE INICIAR NUESTRO ESTUDIO A PARTIR DE LA CONSTITUCIÓN DE 1824, NO SÓLO PRESENTANDO LAS NORMAS QUE SE REFERÍAN AL REFERENDO, SINO SEÑALANDO TAMBIÉN CÓMO SE PRESENTABAN OTROS ASPECTOS DE LAS RESPECTIVAS CONSTITUCIONES.

2.1.1 LA CONSTITUCIÓN DE 1824.

LA CONSTITUCIÓN DE 1824 PRESENTABA EN SU ARTÍCULO 118 LA NORMA REGULADORA DE LA FIGURA DEL REFERENDO Y SEÑALABA :

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

COMO LO PRESENTABA ESTE ARTÍCULO 118, EL REFERENDO IBA A CONSISTIR EN QUE LOS SECRETARIOS DE DESPACHO TENDRÍAN QUE FIRMAR, SEGÚN SU COMPETENCIA, LAS DISPOSICIONES QUE

(1) LARZ DURET, MIGUEL, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 3º ED., JOSÉ PORRÚA E HIJOS, MÉXICO, 1936, P. 78.

EL PRESIDENTE EMITIERA PARA CON ELLO DARLE UN CARÁCTER EJECUTIVO AL ORDENAMIENTO RESPECTIVO DEBIDO A QUE, COMO NOS LO SEÑALA EL FINAL DEL ARTÍCULO, SI NO SE FIRMABA ESPECÍFICAMENTE CADA ORDENAMIENTO ÉSTE NO SERÍA OBEDECIDO POR LAS PARTES QUE SE VIERAN OBLIGADAS A ACATARLO EN VIRTUD DE SUS DISPOSICIONES, ESTO A CAUSA DE LA FALTA DE UN ELEMENTO QUE COMPLEMENTARA LA VALIDEZ EXISTENCIAL DEL ORDENAMIENTO EN LA ATENCIÓN QUE A CADA DEPENDENCIA CORRESPONDÍA DAR EN RELACIÓN A SU COMPETENCIA.

EL ARTÍCULO 119 PROPORCIONABA LAS CONSECUENCIAS QUE ACARREARÍA LA ACCIÓN QUE A LOS SECRETARIOS SE IMPONÍA EN EL ARTÍCULO ANTERIOR; Y ASÍ, VEMOS QUE NOS DICE EL ARTÍCULO 119 :

"LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO SERÁN RESPONSABLES DE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE QUE AUTORICEN CON SUS FIRMAS CONTRA ESTA CONSTITUCIÓN, LA ACTA CONSTITUTIVA, LEYES GENERALES, Y CONSTITUCIONES PARTICULARES DE LOS ESTADOS".

QUE IMPORTANTE FUE ESTE ARTÍCULO PUES AUNQUE PLANTEABA UNA SITUACIÓN QUE BIEN PODRÍA HABER SIDO INCLUIDA EN ALGUNA LEY REGLAMENTARIA, SE OPTÓ POR INCLUIRLA DENTRO DEL ARTICULADO DE ESTA CONSTITUCIÓN; CONSIDERAMOS QUE EL ESPÍRITU QUE INUNDÓ AL CREAR EL TEXTO DEL ARTÍCULO 119 FUE PRECISAMENTE CONCIENTIZAR A LOS COLABORADORES

DEL PRESIDENTE DE UNA SITUACIÓN EN DONDE NO DEBERÍAN GENERAR SE ATADURAS A LA VOLUNTAD ABSOLUTA DEL PRESIDENTE, EN VIRTUD DE QUE, COMO NOS SEÑALABA LA FRACCIÓN 4º DEL ARTÍCULO 110, TENÍA EL EJECUTIVO LA FACULTAD DE NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO, Y MEDIANTE ESTA FACULTAD TENER SUBORDINADOS EN SU VOLUNTAD A LOS SECRETARIOS. ESTE ORDENAMIENTO RESPONSABILIZABA A LOS SECRETARIOS, QUE ERAN LOS ÚNICOS COLABORADORES INMEDIATOS DEL PRESIDENTE EN AQUELLOS TIEMPOS, COMO LO SEÑALABA EL ARTÍCULO 117 AL DECIR :

"PARA EL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS DE GOBIERNO DE LA REPUBLICA HABRÁ EL NÚMERO DE SECRETARIOS QUE ESTABLEZCA EL CONGRESO GENERAL POR UNA LEY".

COMO ES ENTENDIBLE, LOS SECRETARIOS IBAN A TENER QUE ESTAR CONFORMES CON TODO LO QUE EL PRESIDENTE DIJERA, YA QUE SI NO LO ESTUVIERAN SERÍAN REMOVIDOS INMEDIATAMENTE.

PERO LA CONSTITUCIÓN DE 1824 PLANTEÓ UNA SITUACIÓN MUY TRASCENDENTE QUE SE ANTEPONE A LO QUE ACABAMOS DE DECIR EN CUANTO A LA SUMISIÓN DE LA VOLUNTAD DE LOS SECRETARIOS PARA CON EL PRESIDENTE, YA QUE PLANTEABA SU RESPONSABILIDAD SI AUTORIZABAN CON SU FIRMA ALGÚN ACTO PRESIDENCIAL QUE CONTRADIJERA A LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN, EL ACTA CONSTITUTIVA, LAS LEYES GENERALES O LAS CONSTITUCIO-

NES DE LOS ESTADOS. ESTA SITUACIÓN IBA A SER TRASCENDENTAL EN VISTA DE QUE OBLIGARÍA A LOS SECRETARIOS A CONCIENTIZARSE PROFUNDAMENTE DEL IMPORTANTE PAPEL QUE ESTUVIERAN DESEMPEÑANDO DENTRO DEL ÁMBITO ADMINISTRATIVO Y POLÍTICO, PUES EN GRAN MEDIDA LE COARTABA LA SUMISIÓN ABSOLUTA QUE, PARA SEGUIR VIVIENDO EN EL MEDIO POLÍTICO, NECESITABA MANIFESTAR EN RELACIÓN A LA VOLUNTAD DEL PRESIDENTE Y A LA VEZ LO TENÍA MANIATADO EN LA ACCIÓN DE TENER QUE ACATAR OBLIGATORIAMENTE LAS NORMAS PRIMARIAS DEL PAÍS, EVITANDO DESVIACIONES PARTICULARES DE INTERESES CREADOS. EN EL MEDIO ADMINISTRATIVO SE VEÍA BENEFICIADA LA COLECTIVIDAD, YA QUE OBLIGABA EL ARTÍCULO 119 A QUE CADA TITULAR SE APLICARA AL ESTUDIO DE LAS COMPETENCIAS QUE A SU DEPENDENCIA CORRESPONDIERA PARA EVITAR CON ELLO EXTRALIMITARSE EN LO QUE SE LE PERMITÍA LEGALMENTE, PUES, SI REBASARA LOS LÍMITES DE SUS ATRIBUCIONES, PODRÍA CAER EN LA RESPONSABILIDAD QUE LA CONSTITUCIÓN LE IMPONE SI CONTRADICE O ATACA ALGÚN PRECEPTO FUNDAMENTAL.

COMO VEMOS LA CONSTITUCIÓN DE 1824 SE REFERÍA AL REFRENDO EN DOS ARTÍCULOS: UNO EXPLICATIVO EN EL CUAL SE INDICABA EL TIPO DE DISPOSICIONES EN QUE SE DEBERÍA OTORGAR, Y EL OTRO QUE PLANTEABA LA RESPONSABILIDAD CONSECUENTE DEL ACTO QUE SE HICIERA CONTRARIANDO ALGUNA NORMA PRINCIPAL.

CONSIDERÁNDOSE LO YA EXPUESTO, ES LOABLE ESTA NORMATIVIDAD EN VISTA DE QUE HACÍA PARTÍCIPES A LOS COLABORADORES DEL EJECUTIVO EN EL EJERCICIO REAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, MEDIANTE DEPENDENCIAS INFORMADAS DE LAS DISPOSICIONES QUE DEBÍAN ACATAR Y QUE EN BASE A LAS MISMAS ELABORARAN NORMAS PRECISAS Y ADECUADAS EN UNA ESFERA DE LEGALIDAD EN LA CUAL IBAN A CODIFICARSE E INTEGRARSE CON LAS NORMAS PRINCIPALES PARA GENERAR ASÍ UN RÉGIMEN JURÍDICO ARMÓNICO ENTRE LEYES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS; EN DONDE LOS QUE LAS APLICARAN ESTUVIERAN ENTERADOS Y CONSCIENTES DE SUS ALCANCES Y LOS DESTINADOS A ACATARLAS ESTUVIERAN TAMBIÉN SEGUROS DE QUE FUERAN ORDENAMIENTOS ELABORADOS BAJO LA TUTELA DE LA NORMA FUNDAMENTAL, CREÁNDOSE DE ESTA MANERA UN SISTEMA EN DONDE EL EJECUTIVO CONDUJERA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CON AYUDA DE LOS COLABORADORES QUE DESIGNARA, PERO EN EL CUAL DICHOS COLABORADORES DEBERÍAN ESTAR PREPARADOS PARA ASUMIR UNA RESPONSABILIDAD DENTRO DE SU RESPECTIVA ESFERA Y ASIMISMO TENDRÍAN QUE ESTAR CONSCIENTES DE QUE, AUNQUE LE DEBÍAN AL PRESIDENTE EL HABERLOS COLOCADO EN UN PUESTO DE PRIMERA IMPORTANCIA, HABRÍAN QUE TENER CLARO Y PRECISO QUE POR ENCIMA DE SU LEALTAD AL PRESIDENTE ESTÁN LOS PRINCIPIOS QUE LA CONSTITUCIÓN IMPONE Y QUE POR TANTO DEBERÍAN ATENDERLOS POR SOBRE LAS CONTRADICCIONES QUE EL EJECUTIVO QUISIERA IMPONER AL ELABORAR ALGÚN ORDENAMIENTO JURÍDICO DE APLICACIÓN GENERAL.

2.1.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

EL ARTÍCULO 88 ESTABUÍA :

"TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DEBERÁN IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DEL DESPACHO ENCARGADO DEL RAMO Á QUE EL ASUNTO CORRESPONDE. SIN ESTE REQUISITO NO SERÁN OBEDECIDOS".

LA TRANSCRIPCIÓN DEL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1857 PRESENTA EL ÚNICO PRECEPTO QUE REGULÓ DENTRO DE ESTA CONSTITUCIÓN AL REFRENDO. COMO VEMOS EL PRESIDENTE IBA A OBTENER DE SUS COLABORADORES (QUE ÉL NOMBRABA Y REMOVÍA LIBREMENTE COMO SEÑALABA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 85), EL REFRENDO; MISMO QUE SE IMPONÍA CON LA FINALIDAD DE QUE TODOS LOS ORDENAMIENTOS SURGIDOS DEL PRESIDENTE LLEGARAN A SER OBEDECIDOS POR TODOS AQUELLOS A QUIENES LAS SITUACIONES CONTENIDAS EN ELLOS AFECTARA O BENEFICIARA DE ALGÚN MODO. EL REFRENDO QUE AQUÍ SE SEÑALABA ESTABA INMERSO DENTRO DE LA CONSTITUCIÓN EN LA SECCIÓN II DEL TÍTULO TERCERO CORRESPONDIENTE AL PODER EJECUTIVO; EL CUAL, PARA EL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN, SE HABRÍA DE AUXILIAR CON EL NÚMERO DE SECRETARIOS QUE EL CONGRESO POR MEDIO DE UNA LEY DETERMINARA Y EN DONDE ADEMÁS SE DISTRIBUIRÍAN LOS NEGOCIOS QUE A CADA SECRETARÍA COMPETERÍAN (ART. 86).

DENTRO DEL CONCEPTO QUE ADOPTÓ EL REFRENDO EN ESTE ORDENAMIENTO DEBEMOS NOTAR QUE LA FIRMA DEL SECRETARIO RESPECTIVO, SEGÚN EL ASUNTO ESPECÍFICO DE QUE SE TRATARA, TENDRÍA QUE SER PLASMADA POR EL TITULAR DE LA SECRETARÍA; LAS DISPOSICIONES QUE EL PRESIDENTE EMITIERA NO PODÍAN SER REFRENDADAS POR ALGÚN SUBSECRETARIO O UN OFICIAL MAYOR, QUE ERAN TAMBIÉN CARGOS SUPERIORES, YA QUE EL ORDENAMIENTO QUE SE IBA A REFRENDAR ERA POR SU NATURALEZA DE IMPORTANCIA PARA EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN TAL SITUACIÓN LA CONSTITUCIÓN, AUNQUE NO CLARAMENTE, OBLIGÓ A LOS SECRETARIOS A FIRMAR LOS ASUNTOS QUE DEL PRESIDENTE SURGIERAN PUES, APARTE DE OTORGARLE GRAN IMPORTANCIA A LA ACTIVIDAD DE LOS COLABORADORES INMEDIATOS DEL EJECUTIVO, LE DABA A LA COLECTIVIDAD LA POSIBILIDAD DE QUE AL ACUDIR A LAS DEPENDENCIAS PÚBLICAS SE ENCONTRARA EN ELLAS CON UNA INFRAESTRUCTURA BIEN CIMENTADA QUE PRESENTARA PERFECTAMENTE EN DÓNDE, CÓMO Y CUÁL PERSONAL HABRÍA DE ENCARGARSE DE DETERMINADA FUNCIÓN, ASÍ COMO CONTAR CON LA CORRESPONDIENTE ASESORÍA DE LAS DISPOSICIONES QUE A LA DEPENDENCIA EN PARTICULAR LE CORRESPONDIERA CONOCER, RESOLVER O ACATAR.

LA PARTE FINAL DEL ARTÍCULO 88 QUE ESTAMOS ANALIZANDO PLANTEABA LAS CONSECUENCIAS DE LA FALTA DE REFRENDO EN LOS ORDENAMIENTOS DEL PRESIDENTE AL DECIR: "... . SIN

ESTE REQUISITO NO SERÁN OBEDECIDOS"; ES, COMO SE OBSERVA, UNA FRASE CORTA LA QUE PLANTEA LAS CONSECUENCIAS QUE ACARREARÍA LA NO OBSERVANCIA DE LAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO EN CUESTIÓN; PERO AUNQUE PUDIERON Y DEBIERON AMPLIARSE UN POCO MÁS, EN RELACIÓN A LAS CONSECUENCIAS QUE GENERARÍA LA FALTA DE REFRENDO, ESTA DISPOSICIÓN DEJÓ ABIERTA LA POSIBILIDAD DE SU REGULACIÓN EN UNA LEY REGLAMENTARIA, COMO TODAS LAS NORMAS DE LA CONSTITUCIÓN QUE SE HAN REGLAMENTADO PARA DEFINIR SUS ALCANCES. ASÍ, ESTA FIGURA DEJA EN EL PÁRRAFO FINAL YA ANALIZADO, LA CARACTERÍSTICA QUE SE DEBERÁ TOMAR EN CUENTA PARA UNA POSTERIOR REGULACIÓN QUE AMPLÍE LOS ALCANCES QUE PUEDA TENER PERO SIGUIENDO COMO DIRECTRIZ EL PRINCIPIO DE QUE LOS ORDENAMIENTOS DEL PRESIDENTE QUE CAREZCAN DE LA FIRMA DEL SECRETARIO RESPECTIVO DEBERÁN NO SER OBEDECIDOS; Y, AUNQUE EL TÉRMINO "OBEDECER" JURÍDICAMENTE NO TIENE UNA SANCIÓN ESPECÍFICA, HUBIERA SIDO CONVENIENTE SUBSTITUIRLO POR OTRO TÉRMINO QUE DENOTARA UN MAYOR CONOCIMIENTO TÉCNICO-JURÍDICO, PERO AUN ASÍ LA IDEA ESTÁ CLARA: LA CIUDADANÍA NO ESTARÍA OBLIGADA A ACATAR NINGUNA DISPOSICIÓN QUE NO CONTARA CON EL REFRENDO DEL SECRETARIO RESPECTIVO, Y POR ELLO ESTARÍA FACULTADA TAMBIÉN PARA HACER VALER SU INCONFORMIDAD SI LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA INTENTARA APLICARLE ALGÚN ORDENAMIENTO QUE NO SATISFACIERA LA CONDICIÓN DE CONTENER EL REFRENDO CONSTITUCIONAL.

2.1.3. LA CONSTITUCIÓN DE 1917.

EL DESARROLLO DEL PAÍS HA IMPLICADO CAMBIOS EN EL CONTENIDO DE LAS NORMAS CONSTITUCIONALES. POR ELLO NUESTRA ACTUAL CONSTITUCIÓN A LO LARGO DE SU EXISTENCIA, DESDE SU PROMULGACIÓN EN 1917, HA TENIDO QUE IR MODIFICANDO ALGUNOS DE SUS PRECEPTOS; POR TANTO, EN LO REFERENTE AL TEMA QUE NOS INTERESA VEREMOS CÓMO ES QUE LOS CONSTITUYENTES PLANTEARON AL REFERENDO, ANALIZANDO LA INICIAL ESTRUCTURA QUE ADOPTÓ EL CAPÍTULO QUE SE REFIERE AL PODER EJECUTIVO, Y EN PARTICULAR LO RELATIVO AL REFERENDO CONSTITUCIONAL.

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

LA CONSTITUCIÓN DE 1917 PLASMÓ EN UN PRINCIPIO AL REFERENDO COMO UNA ACTIVIDAD DESTINADA A SER EFECTUADA SÓLO POR LOS SECRETARIOS DE DESPACHO; COMO VEMOS EN EL TEXTO DEL ARTÍCULO 92, EN DONDE TAMBIÉN PUEDE OBSERVARSE QUE TODOS LOS ASUNTOS REFERENTES A LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y AL DISTRITO FEDERAL (EL CUAL EN ESA

ÉPOCA TODAVÍA NO SE ORGANIZABA ADMINISTRATIVAMENTE EN UN DEPARTAMENTO) DEBÍAN SER ENVIADOS DIRECTAMENTE POR EL PRESIDENTE A LOS RESPECTIVOS TITULARES. COMO PODEMOS VER, EL REFRENDO SE CONTINUABA EFECTUANDO DE UNA FORMA PARTICULAR POR LOS ÚNICOS COLABORADORES QUE LA CONSTITUCIÓN RECONOCÍA EN EL ARTICULADO DEL CAPÍTULO REFERENTE AL PODER EJECUTIVO, YA QUE TENEMOS QUE EL ARTÍCULO 90 SEÑALABA QUE:

"PARA EL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN, HABRÁ EL NÚMERO DE SECRETARIOS QUE ESTABLEZCA EL CONGRESO POR UNA LEY, LA QUE DISTRIBUIRÁ LOS NEGOCIOS QUE HAN DE ESTAR A CARGO DE CADA SECRETARÍA".

EL ARTÍCULO 91 SEÑALABA LAS CARACTERÍSTICAS QUE DEBÍA TENER LA PERSONA PARA SER SECRETARIO, SIENDO ÉSTAS: SER CIUDADANO MEXICANO POR NACIMIENTO, ESTAR EN EJERCICIO DE SUS DERECHOS Y TENER TREINTA AÑOS CUMPLIDOS. POR SU PARTE EL ARTÍCULO 93 IMPONÍA LA OBLIGACIÓN A LOS SECRETARIOS DE INFORMAR AL CONGRESO EL ESTADO DE SUS RESPECTIVOS RAMOS, ASÍ COMO LA DE ATENDER AL LLAMADO DE CUALQUIER CÁMARA CUANDO SE DISCUTIERA ALGUNA LEY O SE ESTUDIARA UN NEGOCIO RELATIVO A SU SECRETARÍA. POR ÚLTIMO, EL ARTÍCULO

89 EN SU FRACCIÓN II ESTIPULABA QUE EL PRESIDENTE PODÍA NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO.

COMO SE PUEDE VER, LOS SECRETARIOS CUBRIERON PRIMORDIALMENTE EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES EN DONDE SE NOMBRABA A LOS COLABORADORES DEL EJECUTIVO; LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS APENAS SE HABÍAN NOMBRADO DENTRO DEL TEXTO DEL ARTÍCULO 92 Y YA NO SE MENCIONARON EN NINGÚN OTRO ARTÍCULO DENTRO DEL CAPÍTULO DEL PODER EJECUTIVO. SE CONSIDERÓ EN AQUELLA ÉPOCA QUE LOS DEPARTAMENTOS REALIZARÍAN ACTIVIDADES TÉCNICAS Y POR TAL MOTIVO TODAS LAS DISPOSICIONES SURGIDAS, PARA SER APLICADAS O ACATADAS POR ELLOS, DEBERÍAN SER GIRADAS DIRECTAMENTE COMO UNA ORDEN DE UN SUPERIOR HACIA UN INFERIOR JERÁRQUICO, SIN CAER EN LA CUENTA DE ANALIZAR ESCRUPULOSAMENTE LAS FUNCIONES QUE TENDRÍAN A SU CARGO Y LA IMPORTANCIA REAL QUE ELLAS CONTENÍAN COMO PARA EQUIPARARLAS A LAS ACTIVIDADES EFECTUADAS POR LAS SECRETARÍAS DE ESTADO; SE NOTABA EN TODO ESTO UNA ACTITUD EN DONDE LA ÚNICA DIFERENCIA FUE NO HABÉRSELE DADO UN TRATAMIENTO IGUAL TANTO A LOS TITULARES DE DEPARTAMENTOS COMO A LOS DE LAS SECRETARÍAS EN TODAS LAS DISPOSICIONES QUE LA CONSTITUCIÓN TUVIERA DE LAS SECRETARÍAS Y SUS TITULARES.

SI NO ERA REALIZADO EL REFRENDO POR EL SECRETARIO

DE ESTADO EN LAS DISPOSICIONES QUE EMITIERA EL PRESIDENTE, NO DEBÍAN SER OBEDECIDAS DICHAS DISPOSICIONES. EN CONTRAPARTIDA, LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS AL CARECER SUS TITULARES DE DICHA FACULTAD REFRENDARIA, RESPECTO DE LAS DISPOSICIONES DIRIGIDAS A ELLOS DIRECTAMENTE NI ESTABAN OBLIGADOS A ACATARLAS RÁPIDAMENTE NI TAMPOCO SE COLOCABAN EN SITUACIÓN DE RESPONSABILIDAD ALGUNA EN CASO DE EXISTIR DESOBEEDIENCIA A TALES MANDATOS. EL REFRENDO OBLIGABA AL REFRENDATARIO A APLICAR LA DISPOSICIÓN U ORDENAMIENTO DENTRO DE LA ESFERA DE COMPETENCIA DE SU DEPENDENCIA, EN VIRTUD DE QUE SE HABÍA CUMPLIDO CON LA INDICACIÓN QUE LA CONSTITUCIÓN SEÑALABA; AL PRESENTARSE ESTA SITUACIÓN EL REFRENDO SE PERFECCIONABA Y EL SECRETARIO SE SOLIDARIZABA CON EL PRESIDENTE, PRESUMIÉNDOSE EN TAL SITUACIÓN LA LEGALIDAD DE LAS DISPOSICIONES Y LA CERTEZA DE UNA EFECTIVA APLICACIÓN, LO MÁS PRONTA Y RÁPIDAMENTE POSIBLE, CON LA SEGURIDAD DE QUE EL SECRETARIO HARÍA USO DE TODOS LOS MECANISMOS DE QUE DISPONGA EN SU DEPENDENCIA, TANTO HUMANOS COMO TÉCNICOS, PARA LLEVAR A CABO LA ACTIVIDAD QUE LAS DISPOSICIONES DEL PRESIDENTE LE IMPULSABAN REALIZAR.

EL TITULAR DE UN DEPARTAMENTO NO TENÍA ENTONCES NINGÚN COMPROMISO EN CUANTO A LA OBSERVANCIA INMEDIATA DE NINGUNA DISPOSICIÓN, EN VIRTUD DE QUE NO SE COMPROMETÍA NI SE SOLIDARIZABA CON EL PRESIDENTE, YA QUE NO REFRENDABA

NINGÚN ORDENAMIENTO QUE LE COMPETÍA ATENDER. AUNQUE INICIALMENTE CONSIDERÓ AL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO COMO UNA DEPENDENCIA TÉCNICA, QUE SÓLO RESOLVERÍA Y ATENDERÍA LO CONCERNIENTE A ASUNTOS TÉCNICOS, AL EFECTUARSE LA DISTRIBUCIÓN DE LAS FUNCIONES DENTRO DE UNA LEY SE ADVIRTIÓ QUE TANTO LAS SECRETARÍAS COMO LOS DEPARTAMENTOS EFECTUABAN ACTIVIDADES DE IMPORTANCIA SIMILAR, LO CUAL CONTRARIABA COMPLETAMENTE LA IDEA QUE SE TENÍA AL RESPECTO A LA SUPREMACÍA DE LAS SECRETARÍAS YA QUE EN EL PLANO MATERIAL SE COLOCABA EN IGUALDAD JERÁRQUICA A LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO. EN TAL VIRTUD, LA DISPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL DE OBLIGAR A REFRENDAR SOLAMENTE A LOS SECRETARIOS DE DESPACHO SE VIÓ REBASADA POR LA REALIDAD, Y SE HIZO INDISPENSABLE EL ANÁLISIS DE DICHA DISPOSICIÓN PARA (DESPUÉS DE CONFORMADO EL DISTRITO FEDERAL EN UN DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO) PODER AMPLIAR ESTA ATRIBUCIÓN Y OBLIGAR ASÍ A LOS JEFES DE DEPARTAMENTO A REFRENDAR LAS DISPOSICIONES DICTADAS POR EL PRESIDENTE, PARA CON ELLO RESPONSABILIZARLOS CON EL FIN DE QUE TODOS LOS DOCUMENTOS QUE CORRESPONDIERAN A SU DEPENDENCIA FUERAN OBSERVADOS CON LA MAYOR AGILIDAD Y DILIGENCIA POSIBLE, A EFECTO DE LLEVAR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A UNA EVOLUCIÓN EFECTIVA QUE CONLLEVARA A LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO A LA REALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PRIMORDIAL Y BÁSICA QUE ERA Y QUE ES EL SERVIR AL PUEBLO EN GENERAL.

2.2. ANTECEDENTES DE LA FIGURA DEL REFERENDO EN LA LEGISLACION POSITIVA.

PRIMERAMENTE VEREMOS CÓMO HA SIDO REGULADO EL REFERENDO A TRAVÉS DE LAS DIFERENTES LEYES QUE A PARTIR DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 SE HAN EXPEDIDO CON LA FINALIDAD DE DOTAR AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE UN ORDENAMIENTO NORMATIVO IDÓNEO QUE PROPICIASE EL DESARROLLO Y DESENVOLVIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES QUE LA CONSTITUCIÓN EN SU TÍTULO TERCERO, CAPÍTULO III, OTORGA AL PODER EJECUTIVO.

PARA EMPEZAR TRATAREMOS, EN TÉRMINOS GENERALES, LA COMPOSICIÓN DE CADA UNA DE LAS LEYES, CON EL PROPÓSITO DE CONOCER SU CONTENIDO PARA POSTERIORMENTE VER LA REGLAMENTACIÓN QUE HACEN DE LA FIGURA DEL REFERENDO, A FIN DE ESTUDIARLA Y CONOCER CÓMO SE REGULÓ EN CUANTO A LA ESTRUCTURA NORMATIVA QUE LE DA UN ORDENAMIENTO HECHO PARA AMPLIAR Y DEFINIR LAS NORMAS CONSTITUCIONALES.

2.2.1 LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO DE 1917.

LA PRIMERA LEY DE SECRETARÍAS, SURGIDA EN BASE A LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y QUE FUE LA PROMULGADA EL 25 DE DICIEMBRE DE 1917, NO ABORDABA LA FIGURA DEL REFERENDO; EN LOS 20 ARTÍCULOS QUE LA FORMAN SE DA UNA ORDENACIÓN

LIMITADAMENTE DESCRIPTIVA DE LO QUE CADA SECRETARÍA Y DEPARTAMENTO DEBERÍA DESEMPEÑAR. ESTA LEY EN SUS ARTÍCULOS DEL 2 AL 13 PRESENTABA LAS CORRESPONDIENTES FACULTADES DE LAS SECRETARÍAS Y LOS DEPARTAMENTOS DE ESTADO; ASÍ TAMBIÉN EN SUS ARTÍCULOS 18, 19 Y 20 SEÑALABA CÓMO ES QUE SE IBAN A ADMINISTRAR Y A CONTROLAR LAS ESCUELAS, LOS EDIFICIOS Y LOS MUEBLES PERTENECIENTES A LA FEDERACIÓN, A LOS AYUNTAMIENTOS Y AL DISTRITO FEDERAL.

ES INTERESANTE VER CUÁLES FUERON LAS PRIMERAS DEPENDENCIAS QUE CONFORMARON A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; EL ARTÍCULO 1º DE ESTA LEY SEÑALABA QUE HABRÍA 7 SECRETARÍAS DE ESTADO Y 5 DEPARTAMENTOS. LAS SECRETARÍAS ERAN LAS SIGUIENTES:

GOBERNACIÓN.
RELACIONES EXTERIORES.
HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
GUERRA Y MARINA.
AGRICULTURA Y FOMENTO.
COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
INDUSTRIA, COMERCIO Y TRABAJO.

LOS DEPARTAMENTOS ERAN:

UNIVERSITARIO Y DE BELLAS ARTES.

SALUBRIDAD PÚBLICA.

APROVISIONAMIENTOS GENERALES.

ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES.

CONTRALORÍA.

DE LAS PRIMERAS SECRETARÍAS QUE SE ESTABLECIERON EN ESTA LEY LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN ES LA QUE VA A REGULAR PRINCIPALMENTE LA RELACIÓN DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS QUE COLABORAN CON EL EJECUTIVO EN EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA FEDERACIÓN, ASIMISMO REGULABA LA FORMA COMO SE IBAN A LLEVAR A CONOCIMIENTO DEL PUEBLO EN GENERAL LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE SE IBAN A APLICAR EN TODO EL PAÍS, EN BASE A QUE A ESTA SECRETARÍA LE CORRESPONDÍA ENTRE OTRAS ACTIVIDADES, CONOCER, MANEJAR O REGULAR LOS NOMBRAMIENTOS Y RENUNCIAS DE LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO, DE LOS DIRECTORES DE DEPARTAMENTOS Y DE LOS GOBERNADORES DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES. TAMBIÉN TENÍA A SU CARGO EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y LA IMPRENTA DEL GOBIERNO; IGUALMENTE DEBÍA VELAR POR LA PUBLICACIÓN DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES, DECRETOS, LEYES ORGÁNICAS Y CÓDIGOS FEDERALES.

TRAS ESAS DISPOSICIONES QUE LA LEY OTORGABA A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EN CUANTO A LA PUBLICACIÓN

DE LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE SURGIERAN, PODEMOS VER QUE ESTA LEY NO REGLAMENTÓ DEBIDAMENTE AL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL PUES SÓLO SE TRATABA DE UN BREVE COMPENDIO DE LAS FACULTADES QUE ATENDERÍAN LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO EN ATENCIÓN, PRINCIPALMENTE, AL ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL EN DONDE SE ESTABLECE QUE EL CONGRESO POR MEDIO DE UNA LEY DETERMINARÁ EL NÚMERO DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS, Y DISTRIBUIRÁ LOS NEGOCIOS A CARGO DE CADA DEPENDENCIA.

TAL VEZ POR LA PREMURA DE OTORGARLE AL EJECUTIVO LOS MEDIOS IDÓNEOS PARA DESEMPEÑAR SUS FUNCIONES, SÓLO SE ABORDÓ EN ESTA LEY LA COMPOSICIÓN QUE ADOPTARÍAN LAS SECRETARÍAS Y LOS DEPARTAMENTOS DE ESTADO PARA DAR INICIO A LA FORMACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; POR ELLO NOTAMOS QUE NO SE PRESENTÓ EN LA LEY LA REGULACIÓN DEL REFERENDO CONSTITUCIONAL NI DE NINGÚN OTRO ORDENAMIENTO COMPRENDIDO EN EL CAPÍTULO DEL PODER EJECUTIVO.

2.2.2 LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMÁS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL DE 1934.

EL VIERNES 6 DE ABRIL DE 1934 SE PUBLICÓ EN EL DIARIO OFICIAL LA LEY QUE ABROGABA A LA DEL 25 DE DICIEMBRE

DE 1917, COMO LO SEÑALA SU ARTÍCULO 1º TRANSITORIO; ESTA LEY SE DENOMINÓ LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMÁS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL. SU ARTÍCULO 1º SEÑALABA A LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO ENCARGADAS DE LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO, Y ERAN:

LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

LA SECRETARÍA DE GUERRA Y MARINA.

LA SECRETARÍA DE LA ECONOMÍA NACIONAL.

LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y FOMENTO.

LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

EL DEPARTAMENTO DEL TRABAJO.

EL DEPARTAMENTO AGRARIO.

EL DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD PÚBLICA.

EL DEPARTAMENTO DE ESTABLECIMIENTOS FABRILES Y APROVISIONAMIENTOS MILITARES.

EL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

LA PROCURADURÍA DE JUSTICIA DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.

ESTA LEY, CONFORMADA DE 24 ARTÍCULOS, CONTENÍA MAYOR ESPECIFICACIÓN EN CUANTO A QUE NOS SEÑALABA QUIÉNES EJERCERÍAN LA TITULARIDAD JERÁRQUICA DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO Y ASÍ NOS EXPRESABA QUE AL FRENTE DE CADA SECRETARÍA HABRÍA UN SECRETARIO, UN SUBSECRETARIO Y UN OFICIAL MAYOR; Y AL DE CADA DEPARTAMENTO, UN JEFE, UN SUBJEFE O SECRETARIO GENERAL Y UN OFICIAL MAYOR (ART. 20). SE PREVÍA ASÍ TAMBIÉN EN ESTE ORDEN JERÁRQUICO, LA SUPLENCIA DE LA FALTA DEL SUPERIOR JERÁRQUICO POR EL QUE SEGUÍA EN JERARQUÍA (ART. 22). NOS SEÑALABA QUE LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS, DEPARTAMENTOS Y DEMÁS DEPENDENCIAS, EJERCERÍAN LAS FUNCIONES DE SU COMPETENCIA POR ACUERDO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA (ART. 18), PERO PARA LA MEJOR ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO DENTRO DE CADA DEPENDENCIA, PODRÍAN DELEGAR SUS FACULTADES, EN CASOS CONCRETOS O PARA DETERMINADOS RAMOS, A LOS FUNCIONARIOS ENUNCIADOS ANTERIORMENTE, QUIENES RESOLVERÍAN Y FIRMARÍAN POR ACUERDO DEL TITULAR (ART. 21); EN CASOS EXTRAORDINARIOS O CUANDO EXISTIERA DUDA SOBRE LA COMPETENCIA DE ALGUNA SECRETARÍA O DEPARTAMENTO PARA CONOCER DE ASUNTO DETERMINADO, EL PRESIDENTE POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, RESOLVERÍA A QUÉ SECRETARÍA O DEPARTAMENTO CORRESPONDERÍA CONOCER DEL ASUNTO (ART. 24). ADEMÁS SE SEÑALABA QUE NO HABRÍA PREEMINENCIA ENTRE LAS DISTINTAS SECRETARÍAS NI ENTRE LOS DEPARTAMENTOS Y DEMÁS DEPENDENCIAS. (ART.17).

EN ESTA LEY SE FACULTABA A CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS ENUMERADAS EN EL ARTÍCULO PRIMERO PARA ELABORAR LOS PROYECTOS DE LAS LEYES QUE SE REFIRIERAN A LAS MATERIAS DE SU COMPETENCIA, ASÍ COMO LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, DECRETOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE, EN CUANTO A CADA UNA DE ELLAS LE CORRESPONDA (ART. 16); COMO CONTINUIDAD A ESTE PRECEPTO EL ARTÍCULO 23 SEÑALABA QUE LOS ORDENAMIENTOS ANTES MENCIONADOS DEBERÍAN SER REFRENDADOS POR LOS ENCARGADOS DE LAS DEPENDENCIAS A QUE EL ASUNTO CORRESPONDIERA.

EL ARTICULADO DE ESTA LEY QUE EXPIDIÓ EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL SUBSTITUTO ABELARDO L. RODRÍGUEZ, EN VIRTUD DE FACULTADES EXTRAORDINARIAS CONCEDIDAS POR EL CONGRESO, NOS PRESENTÓ UNA REGULACIÓN MÁS ANPLIA DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES CONTENIDAS EN EL CAPÍTULO CORRESPONDIENTE AL PODER EJECUTIVO. TENDÍA A REGULAR ESTA LEY, COMO YA VIMOS, LA ESTRUCTURA Y FUNCIONES QUE IBA A ADQUIRIR CADA DEPENDENCIA, REGULANDO ESPECÍFICAMENTE LA TITULARIDAD EN ELLAS Y EL ORDEN JERÁRQUICO QUE HABRÍA, ENUMERANDO MÁS AMPLIAMENTE LAS FACULTADES QUE A CADA DEPENDENCIA LE CORRESPONDERÍA ATENDER.

EN CUANTO A LA REGLAMENTACIÓN QUE DE LA FIGURA CONSTITUCIONAL DEL REFRENDO SE HACE EN ESTA LEY, VEMOS QUE

EL ARTÍCULO 23 NOS VA A SEÑALAR QUE:

"LOS DECRETOS, REGLAMENTOS, ACUERDOS Y ÓRDENES QUE EXPIDE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, O LAS LEYES QUE PROMULGUE, RELACIONADAS CON RAMOS DE LA COMPETENCIA DE DOS O MÁS SECRETARÍAS, DEBERÁN SER REFRENDADOS POR TODOS Y CADA UNO DE LOS SECRETARIOS ENCARGADOS DE LAS DEPENDENCIAS A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA".

Aquí se plantea por primera vez en una ley reglamentaria la figura del refrendo, al cual deberían sujetarse todos los secretarios encargados de las dependencias a que el asunto correspondiera. No se plantearon las consecuencias que acarrearía la falta de atención a esta disposición, sino que sólo se ve la generación de una situación de asentamiento de una firma en las distintas disposiciones enunciadas en dicho artículo; tal vez con la finalidad de, como titulares los secretarios refrendatarios de determinada dependencia que iba a atender al contenido de dicho ordenamiento, se diera con la refrendata por enterado del surgimiento de las nuevas normas que debería aplicar o acatar dentro del ámbito de su competencia, con el fin de darle seguimiento a las disposiciones particulares que a su dependencia tocara atender. Salvo esta cuestión, que podría ser la que se quiso dar en esta ley al refrendo, no se señala ningún otro rasgo que pueda

ASUMIR EN CUANTO A SUS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES EN EL ÁMBITO DE SU REGLAMENTACIÓN PARA HACERLA MÁS EXPLICATIVA DE ACUERDO A SU FINALIDAD.

2.2.3. LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1936.

LA LEY PUBLICADA EL 31 DE DICIEMBRE DE 1935, QUE ENTRÓ EN VIGOR EL 1º DE ENERO DE 1936, REGLAMENTABA EN SU ARTÍCULO 24 LA FIGURA DEL REFRENDO AL DECIR:

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

EN ESTA LEY SE REGLAMENTÓ TAMBIÉN, POR VEZ PRIMERA, EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL DESDE QUE FUE PROMULGADA LA CONSTITUCIÓN DE 17; Y EN EL ARTÍCULO 27 MENCIONABA QUE POR CONSEJO DE MINISTROS SE ENTENDERÍA LA REUNIÓN DE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTOS DE ESTADO Y PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, PRESIDIDOS POR EL JEFE DEL EJECUTIVO FEDERAL; ASIMISMO PRESENTABA

LA FORMA EN QUE SE DARÍAN POR VÁLIDOS LOS ACUERDOS QUE SE TOMARAN EN DICHAS REUNIONES AL MENCIONAR CÓMO SE LLEVARÍA A EFECTO EL CÓMPUTO DE LAS OPINIONES QUE SE VIRTIERAN, AL DECIR:

"PARA DICHA REUNIÓN SE REQUERIRÁ CUANDO MENOS LA CONCURRENCIA DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS FUNCIONARIOS ANTES MENCIONADOS, CUYOS ACUERDOS DEBERÁN TOMARSE POR MAYORÍA DE VOTOS DE LOS ASISTENTES".

LA LEY IBA A SEGUIR MUY APEGADA A LA ESTRUCTURA DE LA QUE LE PRECEDIÓ EN EL AÑO DE 1934; NOS MUESTRA A LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO QUE ERAN:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.

SECRETARÍA DE LA ECONOMÍA NACIONAL.

SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y FOMENTO.

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.

SECRETARÍA DE LA ASISTENCIA PÚBLICA.

DEPARTAMENTO DEL TRABAJO.

DEPARTAMENTO AGRARIO.

DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD PÚBLICA.

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS INDÍGENAS.

DEPARTAMENTO DE LA MARINA NACIONAL.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

COMO EN AQUELLA, SE MENCIONABA A QUIENES TENDRIAN
LOS PUESTOS PRINCIPALES EN CADA DEPENDENCIA; Y ASI, EL
ARTICULO 20 DECIA:

"AL FRENTE DE CADA SECRETARIA HABRA UN SECRETARIO,
UN SUBSECRETARIO Y UN OFICIAL MAYOR,
AL DE CADA DEPARTAMENTO UN JEFE, UN SECRETARIO
GENERAL Y UN OFICIAL MAYOR".

LOS TITULARES DE CADA DEPENDENCIA EJERCERIAN LAS
FUNCIONES DE SU COMPETENCIA POR ACUERDO DEL PRESIDENTE
DE LA REPUBLICA (ART. 21); CADA SECRETARIA Y DEPARTAMENTO
DE ESTADO FORMULARIA LOS PROYECTOS DE LAS LEYES QUE SE
REFIEREN A LAS MATERIAS DE SU COMPETENCIA, ASI COMO LOS
REGLAMENTOS, DECRETOS Y ORDENES DEL PRESIDENTE RELATIVOS
A DICHAS MATERIAS (ART. 17).

ESTA LEY EXPEDIDA EN EL GOBIERNO DE LAZARO CARDENAS
SE AVOCABA A DARLE MAYOR REGULACION A LAS NORMAS CONSTITU-
CIONALES; PODRIA DECIRSE QUE APARTE DE SER REGLAMENTARIA,
PRINCIPALMENTE DEL ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL, TAMBIEN
REGULO EN SU TEXTO LAS FIGURAS QUE SE MENCIONAN EN LOS
ARTICULOS 29 Y 92 DE LA CONSTITUCION REFERENTES AL CONSEJO
DE MINISTROS, CUAL ERA EL TERMINO CONSTITUCIONAL CON

QUE SE DESIGNABA A LOS COLABORADORES INMEDIATOS DEL PRESIDENTE Y A LA REGULACIÓN DEL REFRENDO, RESPECTIVAMENTE.

EL ARTÍCULO 24 QUE ES EL QUE TRATA SOBRE EL TEMA QUE NOS INTERESA OTORGABA, AMPLIANDO EL ÁMBITO DE LA LEY ANTERIOR, NO SÓLO A LOS SECRETARIOS LA FACULTAD DE REFRENDO SINO QUE AQUÍ TAMBIÉN SE OBLIGABA A LOS JEFES DE DEPARTAMENTO A FIRMAR LAS DISPOSICIONES QUE EXPEDÍA EL PRESIDENTE. ESTA FACULTAD QUE DESDE ESTA LEY GOZAN TANTO LOS SECRETARIOS COMO LOS JEFES DE DEPARTAMENTO ADQUIERE OTRA DIMENSIÓN, YA QUE LOS JEFES DE DEPARTAMENTO SON TAMBIÉN DESIGNADOS POR EL PRESIDENTE, SE HACEN CARGO DE UNA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO Y RESUELVEN EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS ASUNTOS IGUALMENTE IMPORTANTES QUE LAS SECRETARÍAS, O INCLUSIVE A VECES HASTA MÁS IMPORTANTES, COMO ES EL CASO DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL QUE CONTROLA ADMINISTRATIVAMENTE UN ÁMBITO TERRITORIAL TAN VASTO COMO LO ES EL ATENDER A TODO EL DISTRITO FEDERAL.

ESTA LEY, COMO LA ANTERIOR, NO PLANTEA NINGUNA SOLUCIÓN A LA CUESTIÓN QUE SE PRESENTA SI NO SE REFRENDAN LAS DISPOSICIONES QUE CORRESPONDAN A ALGÚN SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO ENCARGADO DE LA DEPENDENCIA ESPECÍFICA DE QUE SE TRATE, PUES NO CONTEMPLA LO QUE SUCEDE CUANDO SE NIEGA O SIMPLEMENTE NO SE PUEDEN FIRMAR LAS DISPOSICIONES

DEL PRESIDENTE, NO ESTABLECE NINGUNA CONSECUENCIA POR ELLO. EN FIN, EL ÚNICO PUNTO QUE ESTA LEY APORTÓ A LA REGLAMENTACIÓN DEL REFRENDO ES QUE ÉSTE DEBE SER LLEVADO A CABO ADEMÁS DE POR LOS SECRETARIOS, TAMBIÉN POR LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS.

2.2.4. LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1939.

LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO QUE SE PUBLICÓ EN EL DIARIO OFICIAL EL 30 DE DICIEMBRE DE 1939 Y QUE ENTRÓ EN VIGOR AL DÍA SIGUIENTE, ES SIMILAR EN SU CONTENIDO A LA ANTERIOR DE 1936 QUE TAMBIÉN FUE ELABORADA JUNTO CON ÉSTA EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL DE LÁZARO CÁRDENAS. ESTA LEY ES SIMILAR EN LAS DISPOSICIONES QUE CONTIENE A LA ANTERIOR QUE HEMOS MENCIONADO; EN ÉSTA SE PLANTEAN SÓLO UNAS LEVES MODIFICACIONES EN CUANTO A LA CONFIGURACIÓN DE LAS SECRETARÍAS Y LOS DEPARTAMENTOS DE ESTADO. PARA VER SU EVOLUCIÓN VEAMOS CUÁLES DEPENDENCIAS SERÍAN LAS ENCARGADAS DE LOS ASUNTOS DEL EJECUTIVO, ASÍ ES QUE EL ARTÍCULO 1º NOS SEÑALABA QUE ERAN:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.
SECRETARÍA DE LA ECONOMÍA NACIONAL.
SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y FOMENTO.
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
SECRETARÍA DE LA ASISTENCIA PÚBLICA.
DEPARTAMENTO DEL TRABAJO.
DEPARTAMENTO AGRARIO.
DEPARTAMENTO DE SALUBRIDAD PÚBLICA.
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS INDÍGENAS.
DEPARTAMENTO DE LA MARINA NACIONAL.
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

LAS DEMÁS DISPOSICIONES QUE SE ENMARCAN EN LOS 29 ARTÍCULOS QUE FORMABAN ESTA LEY SIGUEN LA MISMA ESTRUCTURA DE LA ANTERIOR; SE SEÑALABA QUIÉN EJERCERÍA LA TITULARIDAD DE LAS SECRETARÍAS Y LOS DEPARTAMENTOS DE ESTADO, SU OBLIGACIÓN DE INFORMAR AL PRESIDENTE DE LOS PROYECTOS QUE TRATARÁN DE LA RAMA DE SU COMPETENCIA, LA CALIDAD DEL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DE LA COMPETENCIA DE CADA DEPENDENCIA POR MEDIO DEL ACUERDO DEL PRESIDENTE, LA FACULTAD REGLAMENTARIA QUE FIJEN LAS ACTIVIDADES INTERNAS DE CADA DEPENDENCIA, ASÍ COMO LA COLABORACIÓN ENTRE ELLAS PARA LA SOLUCIÓN DE ALGÚN ASUNTO RELACIONADO CON VARIAS DEPENDENCIAS; ASIMISMO TENEMOS LA IGUALDAD QUE LA LEY

DABA A LAS SECRETARÍAS Y A LOS DEPARTAMENTOS.

EN RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL REFRENDO NOS SEÑALABA EL ARTÍCULO 24:

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

EL TEXTO QUE AQUÍ SE EMPLEÓ PARA REGULAR LA FIRMA DE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO ESTABA MÁS APEGADO AL DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, SÓLO TENÍA LEVES CAMBIOS EN CUANTO A SU REDACCIÓN, PERO ES IMPORTANTE CONSIGNAR QUE YA SE PLANTEABA AQUÍ LA VALIDEZ QUE IBAN A TENER TODAS LAS DISPOSICIONES REFRENDADAS Y QUE SIN ESTA REFRENDACIÓN NO TENDRÍAN POR QUÉ SER OBEDECIDAS; LA OBSERVANCIA CONSTITUCIONAL CONSISTÍA EN QUE ESTE ARTÍCULO 24 IBA A REGLAMENTAR AL 92 CONSTITUCIONAL, EL CUAL CONTENÍA LA NORMA PRIMARIA DE LA CUAL SURGIRÍA ESTA REGULACIÓN QUE, AUNQUE MUY SIMILAR EN SU ESTRUCTURA, DABA LOS PASOS PARA QUE, AL ESTAR PLASMADO EN UN ORDENAMIENTO REGULADOR DE DETERMINADAS NORMAS CONSTITUCIONALES, SE ABRIERA LA POSIBILIDAD DE QUE MEDIANTE ADICIONES A DICHA LEY SE

PUDIERA AMPLIAR LA NORMATIVIDAD QUE REGULARA MÁS AMPLIAMENTE LA FIGURA CONSTITUCIONAL DEL REFERENDO.

ES UN PASO IMPORTANTE EN ESTA LEY YA QUE SE APEGÓ EN SU FONDO A LO QUE LA CONSTITUCIÓN QUISO DAR A ENTENDER, EN EL SENTIDO DE QUE, SI NO SE FIRMABAN POR LOS SECRETARIOS O JEFES DE DEPARTAMENTO LAS DISPOSICIONES EMANADAS DEL PRESIDENTE, NO DEBÍAN ACATARSE EN VIRTUD DE UN MANDATO CONSTITUCIONAL Y AHORA REGLAMENTADO CON EL OBJETIVO DE REAFIRMAR EL SENTIDO DE LA NORMA CONSTITUCIONAL.

2.2.5. LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1947.

LA LEY PROMULGADA DURANTE EL RÉGIMEN DEL PRESIDENTE MIGUEL ALEMÁN (D.O. 21-DIC-1946) PRESENTÓ UNA CARACTERÍSTICA ESPECIAL; EN ELLA SÓLO SE DEFINÍAN GENÉRICAMENTE LAS FACULTADES QUE ASUMIRÍAN LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO, MISMAS QUE PARA NOTAR SU EVOLUCIÓN ES PRECISO ENUMERAR ENSEGUIDA; EL ARTÍCULO 1º DE ESTA LEY NOS LAS SEÑALA Y ERAN LAS SIGUIENTES:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.

SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.
SECRETARÍA DE MARINA.
SECRETARÍA DE ECONOMÍA.
SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA.
SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS.
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y OBRAS PÚBLICAS.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
SECRETARÍA DE BIENES NACIONALES E INSPECCIÓN ADMINISTRATIVA.
DEPARTAMENTO AGRARIO.
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

COMO YA DIJIMOS ANTERIORMENTE, ESTA LEY PLANTEABA LAS COMPETENCIAS DE CADA DEPENDENCIA EN FORMA MUY SIMPLE; UN EJEMPLO DE ELLO ES LO QUE SEÑALA EL ARTÍCULO 3º ACERCA DE LA COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN:

"CORRESPONDERÁ A LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS DE LA POLÍTICA INTERIOR DEL PAÍS QUE SE LE ATRIBUYAN COMO DE SU COMPETENCIA POR LAS LEYES Y REGLAMENTOS FEDERALES".

COMO VEMOS ES UNA REDACCIÓN MUY GENÉRICA, POR ELLO EL ARTÍCULO 18 SEÑALA:

"EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FIJARÁ EN DETALLE LA COMPETENCIA DE CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO, EXPIDIENDO AL EFECTO EL REGLAMENTO EN LOS TÉRMINOS DE ESTA LEY".

CON LO ANTERIOR VEMOS QUE SE LE OTORGABA EN LA PROPIA LEY, LA POSIBILIDAD AL PRESIDENTE DE EJERCER LA FACULTAD CONSTITUCIONAL DE REGLAMENTAR ESTA LEY PARA QUE ASÍ, EN UN REGLAMENTO, SE ENUMERARAN CONCRETAMENTE CADA UNA DE LAS FACULTADES Y ATRIBUCIONES QUE A CADA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO FEDERAL LE IBA A CORRESPONDER ATENDER. ESTA FACULTAD REGLAMENTARIA LA EJERCIÓ EL PRESIDENTE ALEMÁN VALDÉS; Y ASÍ, EL 2 DE ENERO DE 1947 EXPIDIÓ EL REGLAMENTO DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO EN DONDE ENUMERÓ TODAS Y CADA UNA DE LAS ATRIBUCIONES QUE A CADA SECRETARÍA Y DEPARTAMENTO DE ESTADO LES CORRESPONDERÍA ATENDER.

OTRA INNOVACIÓN DE LA LEY ESTABA EN SU ARTÍCULO 2º, EN DONDE SE FACULTABA AL PRESIDENTE PARA DESIGNAR HASTA DOS SECRETARIOS DE ESTADO PARA AUXILIAR EN SUS LABORES AL PODER EJECUTIVO EN CUALQUIERA DE LAS DEPENDENCIAS A QUE SE REFERÍA EL ARTÍCULO 1º; ESTA DESIGNACIÓN SE HARÍA POR MEDIO DE UN ACUERDO PRESIDENCIAL EN DONDE SE DETERMINARAN LAS FUNCIONES QUE DESEMPEÑARÍAN DICHO-

NARIOS. ESTA POSIBILIDAD DE MAYOR AYUDA QUE PUEDA PROPORCIONAR EL NOMBRAMIENTO DE UN FUNCIONARIO DE PRIMER ORDEN IRÍA A BENEFICIAR EL DESARROLLO DE LAS FUNCIONES DE LAS DEPENDENCIAS QUE TUVIERAN MÁS CARGA DE TRABAJO, YA QUE SE PODRÍAN ATENDER MÁS ASUNTOS CON LA VIGILANCIA Y SUPERVISIÓN DE OTRA PERSONA PROVISTA DE FACULTADES DE DECISIÓN, LO QUE FACILITARÍA LA SOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS QUE SÓLO PUEDEN SER VISTOS POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA DE LA CUAL SE TRATE EN PARTICULAR.

SALVO LO ANTERIORMENTE COMENTADO, ESTA LEY CONTINUABA CON LA NORMATIVIDAD DE SUS ANTECESORAS EN CUANTO A LOS TITULARES Y LAS FUNCIONES A DESEMPEÑAR POR PARTE DE CADA SECRETARÍA Y DEPARTAMENTO DE ESTADO; EN CUANTO AL REFRENDO EL ARTÍCULO 25 NOS SEÑALA:

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

COMO PODEMOS APRECIAR EL REFRENDO SE EXPRESABA EN LA OBLIGACIÓN DE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO AL IGUAL QUE EN LA ANTERIOR LEY; SE CONTINUABA LA TRADICIÓN

DE NORMAR EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL EN UN SOLO ARTÍCULO DE LA LEY REGLAMENTARIA, TRANSCRIBIENDO ÉSTE CASI TEXTUALMENTE LA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL, Y, SIN DARLE OTRO SENTIDO MÁS EXPLICATIVO A ESTA FIGURA, SIMPLEMENTE REPETÍA QUE PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONAL DEBERÍAN IR FIRMADAS LAS DISPOSICIONES DEL PRESIDENTE, PERO NO SE PLANTEABA CLARAMENTE NINGUNA FIGURA JURÍDICA QUE FUERA LEGALMENTE ENTENDIBLE, TAL COMO LA NULIDAD O INEXISTENCIA DE LAS DISPOSICIONES QUE CAREZCAN DE REFRENDO, SÓLO SE HABLABA DE VALIDEZ; VALIDEZ QUE NO QUERÍA DECIR NADA NI PLANTEABA EN QUE CONSISTIRÍA O QUÉ EFECTOS TENDRÍA. POR TAL MOTIVO CONTINUAMOS NOTANDO LA CARENCIA DE TÉCNICA JURÍDICA PARA REGULAR UNA FIGURA CONSTITUCIONAL QUE, SI BIEN SE ENCUENTRA PLASMADA EN NUESTRA CARTA MAGNA, SE DEBE TRATAR DE AJUSTAR NECESARIAMENTE, AUN CUANDO ESTO RESULTE UNA LABOR ARDUA, AL RÉGIMEN JURÍDICO MEXICANO.

2.2.6. LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1959.

POR ÚLTIMO VEAMOS LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO QUE FUE PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL EL 24 DE DICIEMBRE DE 1958 Y QUE ENTRÓ EN VIGOR EL 1º DE ENERO DE 1959.

COMO EN LAS ANTERIORES LEYES NOTEMOS CÓMO SE DISTRIBUÍAN LAS DIVERSAS RAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN, CONTROLADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL SEGÚN NOS PRESENTA EL ARTÍCULO 1º:

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.
SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.
SECRETARÍA DE MARINA.
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
SECRETARÍA DE PATRIMONIO NACIONAL.
SECRETARÍA DE INDUSTRIA Y COMERCIO.
SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA.
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS.
SECRETARÍA DE RECURSOS HIDRÁULICOS.
SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
SECRETARÍA DE SALUBRIDAD Y ASISTENCIA.
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
SECRETARÍA DE LA PRESIDENCIA.
DEPARTAMENTO DE ASUNTOS AGRARIOS Y COLONIZACIÓN.
DEPARTAMENTO DE TURISMO.
DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

ESTA LEY NO REFERÍA A NINGÚN REGLAMENTO PARA LA ESPECIFICACIÓN DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS SECRETARÍAS Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, COMO LO HACÍA LA ANTERIOR; ESTA LEY LLEVABA EN SU TEXTO TODAS LAS FACULTADES INHERENTES A -- ESAS DEPENDENCIAS. EN LO REFERENTE AL DESARROLLO DE ESTA LEY VEMOS QUE SE REPLANTEA NUEVAMENTE QUE LA TITULARIDAD EN LAS SECRETARÍAS ESTARÍA A CARGO DE

UN SECRETARIO, UN SUBSECRETARIO Y EL NÚMERO DE SUBSECRETARIOS AUXILIARES QUE DETERMINARA EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN, Y UN OFICIAL MAYOR; Y AL FRENTE DE CADA DEPARTAMENTO HABRÍA UN JEFE, LOS SECRETARIOS QUE DETERMINE EL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN Y UN OFICIAL MAYOR (ART. 25). TAMBIÉN SE PREVÍA QUE EL DESPACHO Y RESOLUCIÓN DE TODOS LOS ASUNTOS EN LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO CORRESPONDERÍA EJERCERLO A LOS TITULARES, LOS CUALES PODRÍAN DELEGAR FACULTADES PARA CASOS O RAMOS DETERMINADOS EN FUNCIONARIOS SUBALTERNOS (ART. 26); Y POR ACUERDO DEL PRESIDENTE EJERCERÍAN LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO LAS FUNCIONES DE SU COMPETENCIA. (ART. 22).

EL ARTÍCULO 20 SEÑALABA QUE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO DEBERÍAN FORMULAR LOS PROYECTOS QUE DE ACUERDO A SU COMPETENCIA GENERARAN LOS DEBIDOS PROYECTOS DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES RESPECTIVOS A APLICARSE EN CADA DEPENDENCIA; EL ARTÍCULO 27 NOS DICE:

"LAS LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS, Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DEBERÁN PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES, IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE ESTADO RESPECTIVO;

Y CUANDO SE REFIEREN A RAMOS DE LA COMPETENCIA DE DOS O MÁS SECRETARÍAS DEBERÁN SER REFRENDADOS POR TODOS LOS TITULARES DE LAS MISMAS”.

EL REFRENDO APARECE EN ESTA LEY CONSIGNADO COMO PODEMOS VER EN EL ARTÍCULO 27. AQUÍ SE HA COMETIDO EL ERROR DE DEJAR FUERA DE ESTA FACULTAD U OBLIGACIÓN, COMO SE QUIERA VER, A LOS JEFES DE DEPARTAMENTO QUE YA HABÍAN SIDO INCLUIDOS EN LAS ANTERIORES LEYES; ESTA LEY, EN GENERAL, ES IDÉNTICA A LAS ANTERIORES, PERO EN EL MOMENTO DE ABORDAR LA REGLAMENTACIÓN DEL 92 CONSTITUCIONAL SE PASARON POR ALTO LOS TEXTOS DE LAS ANTERIORES LEYES EN CUANTO A ESTE ASUNTO EN PARTICULAR, Y SE SUPRIMIÓ DE ESTA SITUACIÓN A LOS TITULARES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS SIN CONSIDERAR LA IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA DE SUS ACTIVIDADES Y AUN CONTRADIENDO AL ARTÍCULO 21 DE LA MISMA LEY QUE DICE:

“LAS SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO TENDRÁN IGUAL RANGO Y ENTRE ELLOS NO HABRÁ, POR LO TANTO PREEMINENCIA ALGUNA”.

COMO VEMOS NO HUBO COHERENCIA AL ELABORAR EL TEXTO DE LA LEY, YA QUE MIENTRAS UN ARTÍCULO PLANTEABA LA IGUALDAD ENTRE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO EN OTRO SE PLANTEABA LA SITUACIÓN DE DIFERENCIACIÓN JERÁRQUICA ENTRE DEPENDENCIAS

AL QUITÁRSELE A LOS JEFES DE DEPARTAMENTO LA FACULTAD DE REFRENDO.

APARTE DE LA ANTERIOR CONSIDERACIÓN DEBEMOS EXPONER QUE ESTA LEY NO PRESENTÓ NINGUNA OTRA MODIFICACIÓN, EN ESENCIA, AL TEXTO CONSTITUCIONAL NI A LAS ANTERIORES LEYES DE SECRETARÍAS. SE CONTINUABA LIMITANDO SU REGULACIÓN A UN SOLO ARTÍCULO Y SE SEGUÍA CON LA TENDENCIA DE NO ACLARAR, CON DEBIDO SENTIDO JURÍDICO, LAS CONSECUENCIAS DE LA FALTA DEL REFRENDO, ASÍ COMO LA PERTINENTE ACLARACIÓN DE EN QUÉ MOMENTO DE LA ELABORACIÓN DE LOS ORDENAMIENTOS QUE EXPIDIERA EL PRESIDENTE SE DEBÍA EFECTUAR ESTA ACCIÓN: SI CUANDO SE PRESENTA EL PROYECTO POR PARTE DE LA DEBIDA DEPENDENCIA COMO LO PRESENTA EL ARTÍCULO 20 DE LA LEY, O BIEN CUANDO SE VA A PUBLICAR PARA DARSE A CONOCER A LA CIUDADANÍA CON LA FINALIDAD DE ACATAR MÁS RÁPIDAMENTE LAS DISPOSICIONES QUE A LA DEPENDENCIA ESPECÍFICA LE VA CORRESPONDER ATENDER. COMO PODEMOS VER, ESTA FIGURA TODAVÍA NO SE CONSIDERABA LO SUFICIENTEMENTE IMPORTANTE COMO PARA REGULARLA ADECUADAMENTE; TAL VEZ POR EXISTIR UNA SUPREMACÍA DEL PODER EJECUTIVO SOBRE LOS OTROS DOS NO SE INTENTÓ DEFINIR LOS ALCANCES QUE PUDIERA LLEGAR A TENER LA PARTICIPACIÓN DE LOS COLABORADORES INMEDIATOS DEL PRESIDENTE AL MOMENTO DE REFRENDAR LOS CORRESPONDIENTES DOCUMENTOS QUE A SU DEPENDENCIA TOQUE ATENDER.

CAPITULO III

EL REFERENDO EN LEGISLACIONES EXTRANJERAS

EL REFRENDO ES UNA FIGURA QUE A LO LARGO DEL TIEMPO Y NO OBSTANTE LOS DIVERSOS SISTEMAS DE GOBIERNO, HA VENIDO PRESENTÁNDOSE INSISTENTEMENTE COMO UNA FORMA DE INTEGRACIÓN DE LAS FUNCIONES QUE EL PODER EJECUTIVO TIENE EN LOS DIVERSOS PAÍSES EN DONDE ENCONTRAMOS ESTA FIGURA; SE BUSCA CON ELLA EL VOLVER MÁS EFECTIVA LA FUNCIÓN DE APLICACIÓN DEL DERECHO EN GENERAL.

A CONTINUACIÓN EFECTUAREMOS EL ESTUDIO DEL REFRENDO DENTRO DE DOS PAÍSES QUE PRESENTAN SISTEMAS PARLAMENTARIOS, SIENDO ÉSTOS INGLATERRA Y ESPAÑA, TERMINANDO EL ESTUDIO CON UN PAÍS CON SISTEMA SIMILAR AL MEXICANO EN DONDE EL PRESIDENTE EJERCE UN CONTROL POLÍTICO EXTENSO, OTORGÁNDOLE A LA FIGURA QUE NOS INTERESA CARACTERÍSTICAS DISTINTAS A LAS QUE SE PRESENTAN EN LOS DOS PRIMEROS PAÍSES MENCIONADOS.

3.1. INGLATERRA.

EL REFRENDO ES UNA FIGURA SURGIDA DE UN PAÍS CON SISTEMA PARLAMENTARIO; VEREMOS EN ESTE APARTADO LAS FORMAS QUE REVISTE EN INGLATERRA CON EL PROPÓSITO DE CONOCER CUÁLES SON LOS ALCANCES DE ESTA FIGURA CON LOS QUE HA CONSEGUIDO UNA PLENA VIGENCIA DENTRO DE SU REALIDAD JURÍDICA.

INGLATERRA PRESENTA UN RÉGIMEN MONÁRQUICO, EN DONDE EL MONARCA VA A REPRESENTAR EL SÍMBOLO NACIONAL Y EL ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA UNIDAD E INTEGRIDAD DEL IMPERIO BRITÁNICO. PRESENTA UN SISTEMA EN DONDE NO HAY UNA CODIFICACIÓN MATERIAL DE SUS NORMAS FUNDAMENTALES O CONSTITUCIONALES COMO LAS CONOCEMOS EN MÉXICO; ASÍ PODEMOS APRECIAR QUE SE ENCUENTRAN DISPERSOS SUS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES EN VARIOS ORDENAMIENTOS QUE, SIN LLEGARSELES A DAR LA DEBIDA IMPORTANCIA, SE LES ACATA EN VIRTUD DE LA TRADICIÓN JURÍDICA QUE DURANTE SIGLOS DE EXISTENCIA HA HECHO QUE SE RESPETEN Y CUMPLAN:

"Y SIN EMBARGO, AUNQUE INGLATERRA DISPONE DE UN DERECHO CONSTITUCIONAL NO ESCRITO, CONSUECUDINARIO, NADA MÁS REAL Y MÁS PRÁCTICO QUE SUS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES, NO FORJADOS EN LA IMAGINACIÓN DE UN PENSADOR, SINO DERIVADOS DE SU MISMA REALIDAD POLÍTICA. NINGÚN PAÍS PUEDE HACER ALARDE DEL RÉGIMEN DE SUS LIBERTADES FUNDAMENTALES COMO EL PUEBLO INGLÉS, QUE DISPONE

DE MEDIOS EXPEDITOS Y EFICACES
PARA EL RESTABLECIMIENTO DE UN
DERECHO VIOLADO". (1).

"AÚN CUANDO LA GRAN BRETAÑA
NO CUENTA CON UN DOCUMENTO SOLEMNE
ÚNICO EN EL QUE SUPUESTAMENTE
SE INSERTEN TODAS LAS NORMAS
ESTIMADAS FUNDAMENTALES, ESTO
ES, CARECE DE LO QUE CON ANTERIO-
RIDAD DENOMINAMOS "CONSTITUCIÓN
ESCRITA", ENCONTRAMOS EN REALIDAD
DIVERSOS ESTATUTOS QUE INTEGRAN
SU LEGISLACIÓN CONSTITUCIONAL;
PIÉNSESE, POR EJEMPLO, EN LA
MAGNA CARTA (1215), 'THE PETITION
OF RIGHTS' (1628), 'THE BILL
OF RIGHTS' (1689) Y EN 'THE
ACT OF SETTLEMENT' (1701).

A ESTA Y LA DEMÁS LEGISLA-
CIÓN CONSTITUCIONAL HAY QUE AGREGAR
DIVERSAS COSTUMBRES CONSTITUCIONALES
QUE SE HAN DESARROLLADO EN LA
GRAN BRETAÑA, YA SEA CON EL
CARÁCTER DE INTERPRETATIVAS O
COMPLEMENTARIAS DE DICHA LEGISLACIÓN
CONSTITUCIONAL, O BIEN, AQUÉLLAS
QUE HAN SURGIDO CONTRARIANDO
A ÉSTA ÚLTIMA.

LAS SIGUIENTES SON ALGUNAS
DE LAS MENCIONADAS COSTUMBRES
CONSTITUCIONALES (CIERTAS DE
ELLAS DENOMINADAS POR LOS
INGLESES 'CONSTITUTIONAL CONVEN-
TIONS'); A) EL PARLAMENTO
DEBE SER CONVOCADO POR LO
MENOS UNA VEZ AL AÑO; B)
UN PRIMER MINISTRO QUE HA
PERDIDO LA CONFIANZA DE LA
CÁMARA DE LOS COMUNES DEBE
RENUNCIAR, A MENOS QUE SOLI-
CITE Y LE SEA CONCEDIDA
LA DISOLUCIÓN DE DICHA CÁMARA;

(1) SERRA ROJAS, ANDRÉS. CIENCIA POLÍTICA, 6º ED., PARRA, MÉXICO, 1981. P. 656.

C) LA CORONA SE ENCUENTRA
 NORMALMENTE OBLIGADA A CONCEDER
 LA DISOLUCIÓN SOLICITADA POR
 EL PRIMER MINISTRO, A MENOS
 QUIZÁS QUE SE HAYA REALIZADO
 RECIENTEMENTE UNA ELECCIÓN
 GENERAL DE LOS MIEMBROS DE
 LA CÁMARA DE COMUNES; D)
 EL PARTIDO QUE CUENTE CON
 LA MAYORÍA EN LA CÁMARA
 DE COMUNES TENDRÁ DERECHO
 A QUE SU LÍDER SEA PRIMER
 MINISTRO; E) EL PRIMER MINIS-
 TRO TIENE DERECHO A SELECCIO-
 NAR A SUS COLEGAS Y LA
 CORONA DEBE ACEPTAR SUS NOMI-
 NACIONES; F) EL GABINETE
 ES RESPONSABLE COLECTIVAMENTE
 ANTE EL PARLAMENTO POR LA
 CONDUCTA DEL EJECUTIVO; G)
 CUANDO ALGÚN MIEMBRO DEL
 GABINETE DIFIERE DE SUS COLE-
 GAS, DEBE ABANDONAR SU PRO-
 PPIO PUNTO DE VISTA O RE-
 NUNCIAR; H) LA POLÍTICA IN-
 TERNACIONAL DEL PAÍS DEBERÁ
 CONDUCIRSE DE ACUERDO CON
 LOS DESEOS DEL PARLAMENTO.
 EN REALIDAD, LA POLÍTICA
 INTERNACIONAL SE BASA EN
 LA PRERROGATIVA DEL PRIMER
 MINISTRO AL RESPECTO, PERO
 LA CELEBRACIÓN DE UN TRATA-
 DO O LA DECLARACIÓN DE
 GUERRA SIN EL APOYO DEL
 PARLAMENTO ES INCONSTITUCIONAL;
 I) EL REY SE ENCUENTRA
 OBLIGADO A ACTUAR SEGÚN CON-
 SEJO DE SUS MINISTROS CUANDO
 ÉSTE ES OFRECIDO FORMALMEN-
 TE POR EL PRIMER MINISTRO;
 J) EL REY DEBE ASENTIR A
 TODO PROYECTO DE LEY APRO-
 BADO POR AMBAS CÁMARAS; K)
 TODOS LOS PROYECTOS DE
 LEY SOBRE DINERO DEBEN
 ORIGINARSE EN LA CÁMARA
 DE LOS COMUNES Y NO

PUEDEN SER REFORMADOS POR
 LA DE LOS LORES; L) EN
 CASOS DE CONFLICTO, LA CÁMARA
 DE LOS LORES DEBE CONDESCEN-
 DER A LOS DESEOS DE LOS
 COMUNES, ESPECIALMENTE SI
 ÉSTOS SE ENCUENTRAN RESPALDA-
 DOS POPULARMENTE EN UNA
 ELECCIÓN GENERAL; M) LOS MIEM-
 BROS LEGOS NO INTERVIENEN
 EN LOS PROCEDIMIENTOS JUDICIA-
 LES EN LA CÁMARA DE LOS
 LORES; N) LA AGENDA PARLAMEN-
 TARIA ES ESTRUCTURADA ENTRE
 LOS 'WHIPS' DE AMBOS PAR-
 TIDOS POLÍTICOS Y EL PAR-
 TIDO EN EL GOBIERNO DEBE
 DAR A LA OPOSICIÓN UNA
 OPORTUNIDAD PARA SER ESCUCHADA
 EN TODO ASUNTO DE IMPORTAN-
 CIA". (2).

EN MÉXICO NUESTRO SISTEMA JURÍDICO SE ENCUENTRA BIEN DELIMITADO, NUESTRA CONSTITUCIÓN GENERAL SEÑALA EN SU ARTÍCULO 133 QUE LA CONSTITUCIÓN, LAS LEYES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN EMANADAS DE ELLA Y TODOS LOS TRATADOS QUE ESTÉN DE ACUERDO CON LA MISMA CELEBRADOS POR EL PRESIDENTE Y CON LA APROBACIÓN DEL SENADO, SERÁN LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. COMO SE DEDUCE DEL TEXTO DEL ARTÍCULO 133 PODEMOS APRECIAR QUE NUESTRO PAÍS VA A FORMAR SU CODIFICACIÓN JURÍDICA ATENDIENDO A LA JERARQUIZACIÓN QUE SU CARTA FUNDAMENTAL SEÑALA EXPRESAMENTE, Y QUE DEBERÁ EXISTIR EN FORMA ESCRITA Y PLASMADA EN LOS ORDENAMIENTOS NECESARIOS Y DEFINIDOS SEGÚN LA MATERIA QUE REGULEN PARA LLEGAR AL COHOCIMIENTO DE LA CIUDADANÍA. PROSIGUIENDO CON LA

(2) CROZCO HENRÍQUEZ, JOSÉ DE JESÚS, EL DERECHO CONSTITUCIONAL CONSUETUDINARIO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1965, PP. 129-130.

ESTA TESIS NO DEBE
 SALIR DE LA BIBLIOTECA

JERARQUIZACIÓN DE LAS LEYES EN ORDEN DESCENDENTE, NO DEBEMOS PASAR POR ALTO LA FACULTAD DEL EJECUTIVO PARA REGLAMENTAR LAS LEYES SURGIDAS DEL PODER LEGISLATIVO MEDIANTE LA ATRIBUCIÓN QUE LE CONCEDE EL ARTÍCULO 89 CONSTITUCIONAL EN SU FRACCIÓN I.

INGLATERRA VA A PRESENTAR UNA SUPREMACÍA DEL PODER LEGISLATIVO, SUPREMACÍA QUE LE OTORGA FUNDAMENTACIÓN AL SISTEMA PARLAMENTARIO, EN EL CUAL LA VOLUNTAD DEL PUEBLO QUE ELIGE A SUS LEGISLADORES SE VERÁ REFLEJADA EN LA FUERZA QUE POSEE EL PARLAMENTO PARA APROBAR O CENSURAR LA ACTUACIÓN DEL EJECUTIVO O PRIMER MINISTRO Y DE SUS COLABORADORES; ES IMPORTANTE CONSIDERAR QUE:

"EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EL EJERCICIO DEL PODER CORRESPONDE AL PARLAMENTO EN UN SISTEMA DE RESPONSABILIDAD MINISTERIAL EN EL QUE EL MONARCA SE CONVIERTE EN UN SÍMBOLO DE UNIÓN, SIN EL EJERCICIO EFECTIVO DEL PODER". (3).

PARA FORMAR UN NUEVO GOBIERNO EN PRIMER LUGAR SE CONVOCA A ELECCIONES PARA QUE LA CIUDADANÍA ELIJA A SUS REPRESENTANTES PARLAMENTARIOS, CON EL PROPÓSITO DE CONOCER QUÉ PARTIDO ADQUIRIRÁ LA MAYORÍA DE LOS ESCAÑOS EN EL

(3). SERRA ROJAS, ANDRÉS, OB. CIT., P. 582.

PARLAMENTO PARA ASPIRAR CON ELLO A TENER EL CONTROL NECESARIO PARA LA FORMACIÓN DEL PODER EJECUTIVO; EL PROCESO ELECTORAL SE PRESENTA ASÍ:

"LA ELECCIÓN DE LOS MIEMBROS DEL PARLAMENTO INGLÉS SE BASA EN LA EXISTENCIA DE DOS PARTIDOS POLÍTICOS. LAS ELECCIONES NECESARIAMENTE REQUIEREN QUE LOS PARTIDOS PRESENTEN UN PROGRAMA DE ACTIVIDADES E INDUDABLEMENTE EL TRIUNFADOR ESTARÁ OBLIGADO A CUMPLIRLO. 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".(4).

INMEDIATAMENTE DESPUÉS DE EFECTUADAS LAS ELECCIONES Y CONOCIDO CUÁL ES EL PARTIDO QUE OBTUVO LA MAYORÍA DE LOS ESCAÑOS EN EL PARLAMENTO SE EFECTÚA LA DESIGNACIÓN DEL PRIMER MINISTRO, QUIEN PASARÁ A SER EL JEFE DEL GOBIERNO, POSEYENDO LA FACULTAD DE NOMBRAR A SUS COLABORADORES. EXISTE UNA FORMALIDAD QUE SE RESPETA EN CUANTO A LA DESIGNACIÓN DEL PRIMER MINISTRO Y DE LA CUAL NOS SEÑALA EL DOCTOR BURGOA:

"AUNQUE TEÓRICAMENTE Y POR UNA TRADICIÓN DE RESPETO A LA CORONA EL REY SELECCIONA AL PRIMER MINISTRO, ESTA ATRIBUCIÓN NO ES IRRESTRICTA, YA QUE LA DESIGNACIÓN DEBE RECAER EN EL JEFE DEL PARTIDO QUE DOMINE

(4). ACOSTA ROMERO, MIGUEL, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 2º ED., TEXTOS UNIVERSITARIOS, UNAM, MÉXICO, 1975, P. 36.

MAYORITARIAMENTE EN EL PARLAMENTO. ESTA LIMITACIÓN A LA POTESTAD REAL HA OBEDECIDO EN LA HISTORIA POLÍTICA DE INGLATERRA A LA CONVENIENTE NECESIDAD DE QUE EL REY ACATE LA VOLUNTAD MAYORITARIA DEL CUERPO ELECTORAL EXPRESADA CON OCASIÓN DE LAS ELECCIONES DE REPRESENTANTES POPULARES, MANIFESTADA EN SENTIDO PARALELO DE DOMINAR EN EL PARLAMENTO Y DE QUE EL LÍDER DEL PARTIDO TRIUNFADOR SEA EL JEFE DEL GABINETE. SE ADVIERTE, EN CONSECUENCIA, QUE EL PRIMER MINISTRO ES AL MISMO TIEMPO MIEMBRO DEL CUERPO PARLAMENTARIO, JEFE DE LA MAYORÍA DE LOS REPRESENTANTES POPULARES Y JEFE DEL CITADO ÓRGANO EJECUTIVO O DE GOBIERNO, CUYOS INTEGRANTES TAMBIÉN DEBEN PERTENECER AL PARLAMENTO, SIENDO INDIVIDUAL O COLECTIVAMENTE RESPONSABLES ANTE ÉSTE". (5).

DESPUÉS DE CONOCER SOMERAMENTE COMO SE FORMA EL GOBIERNO INGLÉS PASEMOS A VER CÓMO SE CONFORMA EL PARLAMENTO, PARA POSTERIORMENTE OBSERVAR LA INTERVENCIÓN DE ÉSTE CON RESPECTO AL PODER EJECUTIVO:

"EL PARLAMENTO BRITÁNICO LO FORMAN LAS DOS CÁMARAS: LA DE LOS COMUNES Y LA DE LOS LORES, QUE SE UNEN AL REY EN EL PROCESO LEGISLATIVO.

LA CÁMARA DE LOS COMUNES ES EL ÓRGANO POLÍTICO QUE RECOGE LAS EXPRESIONES DE LA OPINIÓN PÚBLICA NACIONAL, Y ES EL DE MAYOR INFLUENCIA QUE FORMA EL EJE DECISIVO DE SU VIDA PARLAMENTARIA. SUS MIEMBROS SON ELEGIDOS DIRECTAMENTE EN LAS CIRCUNSCRIPCIONES TERRITORIALES. ES EL PARTIDO MAYORITARIO EL QUE EJERCE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA, E INDIRECTAMENTE -POR EL GABINETE-, LA FUNCIÓN GUBERNAMENTAL.

LA CÁMARA DE LOS LORES ES UN ORGANISMO ARISTOCRÁTICO, INTEGRADO POR LA ARISTOCRACIA, QUE HEREDA EL TÍTULO Y EL CARGO DE LORD. SU ACTUACIÓN SE LIMITA A VETAR LEYES NO FINANCIERAS.

LA CORONA ES UNA INSTITUCIÓN JURÍDICA LIMITADA EN SUS PODERES Y PRERROGATIVAS, ES EL TITULAR MÁXIMO DEL PODER EJECUTIVO Y ES SÍMBOLO DE UNIDAD Y TRADICIÓN DEL IMPERIO BRITÁNICO". (6).

COMO VEMOS LA CÁMARA DE LOS COMUNES ES LA QUE VA A POSEER LA MAYOR FUERZA POLÍTICA DENTRO DEL SISTEMA INGLÉS, YA QUE DE ELLA EMANAN TANTO EL PRIMER MINISTRO COMO LOS MINISTROS ENCARGADOS DE LAS PRINCIPALES RAMAS QUE CORRESPONDE CONTROLAR AL PODER EJECUTIVO; TENIENDO LOS COMUNES TANTA PARTICIPACIÓN DENTRO DE LA CONFORMACIÓN DEL GOBIERNO ES IMPORTANTE CONOCER QUE:

"DENTRO DEL PARLAMENTO LA CÁMARA QUE POSEE EL PODER ES LA DE LOS COMUNES, ELLOS SON REALMENTE QUIENES EFECTÚAN LA LABOR LEGISLATIVA Y QUIENES CONTROLAN AL GABINETE.

EXISTE UNA ESTRECHA RELACIÓN ENTRE ESTA CÁMARA Y EL GABINETE; ESTE ÚLTIMO SE FORMA EN SU MAYORÍA CON MIEMBROS DEL PARTIDO O PARTIDOS MAYORITARIOS EN LA CÁMARA DE LOS COMUNES Y ES ACTUALMENTE ACEPTADO QUE EL PRIMER MINISTRO DEBE SER MIEMBRO DE ESTA CÁMARA. ASÍ, EL GOBIERNO EXISTE PORQUE CUENTA CON LA MAYORÍA DE VOTOS EN LA CÁMARA. SE TRATA DE QUE EL GOBIERNO ESTÉ CONTROLADO POR LOS COMUNES Y ES RESPONSABLE ANTE ELLOS, PERO ESTO NO SIGNIFICA QUE DICHA CÁMARA DIRIJA AL GABINETE.

SIN EMBARGO, EN CASO DE QUE EXISTA CONFLICTO Y CONTROVERSIAS ENTRE EL GABINETE Y LOS COMUNES Y ÉSTOS LE DAN UN VOTO DE DESCONFIANZA AL GOBIERNO, ESTE ÚLTIMO TIENE DOS CAMINOS: RENUNCIAR O DISOLVER EL PARLAMENTO Y CONVOCAR A ELECCIONES A FIN DE QUE SEA EL PUEBLO QUIEN DECIDA QUIÉN TENÍA LA RAZÓN.

(6). SERRA ROJAS, ANDRÉS, OB. CIT., P. 657.

EN LA PRÁCTICA EL GABINETE TIENDE A CONTROLAR A LA CÁMARA DE LOS COMUNES, PUES CUENTA CON LA MAYORÍA DE LOS VOTOS, Y LOS CONTROLA A TRAVÉS DE LA DISCIPLINA DE PARTIDO; Y A ESTE RESPECTO LA SITUACIÓN EN INGLATERRA ES BASTANTE RÍGIDA POR SER REALMENTE UN SISTEMA BIPARTIDISTA, EN EL QUE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN SON MUY RAROS.

EL VÍNCULO ESTRECHO ENTRE EL PODER LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO EN EL SISTEMA INGLÉS DESCANSA EN EL GABINETE QUE, COMO HEMOS DICHO, ESTÁ PRINCIPALMENTE FORMADO POR MIEMBROS DEL PARTIDO MAYORITARIO EN LA CÁMARA DE LOS COMUNES Y ALGUNOS LORES.

EL GABINETE ES RESPONSABLE POR LA POLÍTICA DEL GOBIERNO. SI SURGE ALGUNA CRÍTICA A LA LABOR DE UN MINISTRO, EL GABINETE DEBE DECIDIR SI ACEPTA O DESAUTORIZA LA DECISIÓN DEL MINISTRO. SI EL GABINETE ACEPTA LA DECISIÓN QUIERE DECIR QUE CONSIDERA ESA CUESTIÓN COMO ASUNTO DE CONFIANZA Y SI POR TAL MOTIVO PIERDE LA CONFIANZA DE LOS COMUNES, TENDRÁ QUE RENUNCIAR A MENOS QUE SE DISUELVA EL PARLAMENTO.

RESPONSABILIDAD MINISTERIAL SIGNIFICA QUE EL POLÍTICO DEBE SER CAPAZ DE RESPONDER ANTE LA CÁMARA DE LOS COMUNES POR CADA UNO DE LOS ACTOS DE SU ADMINISTRACIÓN".(7).

EL GABINETE VA A CONDUCIR LA ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO INGLÉS POR MEDIO DE LAS DECISIONES QUE TOQUE CADA MINISTRO EN PARTICULAR CON RESPECTO A SU RAMA ESPECÍFICA, O BIEN ACTUANDO EN CONSEJO DE MINISTROS EN CUESTIONES DE UNA IMPORTANCIA MANIFIESTA QUE ASÍ LO REQUIERA; ES IMPORTANTE CONSIDERAR QUE DEBE EXISTIR UNA ADECUADA COORDINACIÓN ENTRE LOS MIEMBROS DEL GABINETE Y LOS PARLAMENTARIOS DE SU PARTIDO QUE FORMAN LA MAYORÍA EN EL PARLAMENTO, YA QUE ESTO CONLLEVA A SORTEAR LAS DUDAS QUE SE PUEBAN PRESENTAR AL REALIZAR DETERMINADA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

(7). CARPIZO, JORGE, LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LA COMMONWEALTH, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MEXICO, 1971, PP. 39-44.

QUE NECESITE EL APOYO DE LA FACCIÓN PARLAMENTARIA MAYORITARIA PARA ASÍ EVITAR DESACUERDOS O CENSURAS DE LA MINORÍA A LA ACTUACIÓN DEL GABINETE, LO CUAL REDUNDARÍA EN MALESTAR DE LA CIUDADANÍA QUE CON SU VOTO LOS LLEVÓ A TENER LA TITULARIDAD DEL GOBIERNO Y A CONTROLAR EL PARLAMENTO.

"EL GABINETE VIENE A CONSTITUIR EL ÓRGANO DE MAYOR JERARQUÍA ADMINISTRATIVA Y CADA MINISTRO ES JEFE DE SU MINISTERIO. 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. LOS MIEMBROS DEL GABINETE Y ÉSTE, COMO CUERPO COLEGIADO, SON RESPONSABLES LOS PRIMEROS DEL MANEJO DE SU MINISTERIO, Y AQUEL DE SU POLÍTICA. EL GABINETE, SUS MIEMBROS Y SU POLÍTICA A SEGUIR, FORMAN UN TODO QUE ES RESPONSABLE DE LAS DECISIONES QUE TOMAN ANTE EL PARLAMENTO; AL IGUAL QUE POR SUS ACTOS INDIVIDUALES LO SON LOS MINISTROS TAMBIÉN.

UN VOTO DE CENSURA DEL PARLAMENTO PUEDE TRAER COMO CONSECUENCIA LA DIMISIÓN DE UNO O VARIOS MIEMBROS O DEL GABINETE; ASÍ SE DICE QUE CUANDO DIMITE EL GABINETE, CAE EL GOBIERNO.

GENERALMENTE EL CONSEJO DE MINISTROS TRABAJA EN FORMA COLEGIADA Y SU RESPONSABILIDAD ES IGUAL ENTRE ELLOS Y CONJUNTA CON EL PRIMER MINISTRO FRENTE AL PARLAMENTO.

SEGÚN VARIOS AUTORES EL GABINETE DEBE TENDER A PENSAR, ACTUAR, RAZONAR Y DECIDIR COMO UNA SOLA PERSONA. EL TRABAJO SE DIVIDE ENTRE EL NÚMERO DE MINISTROS QUE LO FORMAN, AYUDÁNDOSE CON OPINIONES, ESTUDIOS Y APOYO MORAL PARA SOSTENER SUS DECISIONES". (8).

EL SISTEMA INGLÉS ESTÁ ESTRUCTURADO PARA QUE EXISTA UNA COORDINACIÓN ENTRE EL PARLAMENTO Y EL GABINETE; NO

(8). ACOSTA ROMERO, MIGUEL, OB. CIT., P. 37.

SE DEBE ENTENDER COMO UNA SUMISIÓN DEL LEGISLATIVO HACIA EL EJECUTIVO EN VISTA DE QUE SI LOS MIEMBROS DEL PARTIDO MAYORITARIO QUE CONTROLAN EL PARLAMENTO DESAPRUEBAN ALGUNA CONDUCTA O ACTUACIÓN DEL GABINETE, POSEEN TODAS LAS ATRIBUCIONES PARA CENSURAR LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO, BUSCANDO CON ELLO UNA RESPUESTA QUE COMPLAZCA A LA MAYORÍA Y FORTALEZCA LA UNIDAD ENTRE PARLAMENTO Y GABINETE O EN SU DEFECTO GENERE LA DIMISIÓN DEL GABINETE EN PLENO O DEL MINISTRO CENSURADO, COMO CONSECUENCIA DE LA CONTROVERSIA DE OPINIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y EL PARLAMENTO.

EL PODER EJECUTIVO NO VA A ESTAR AISLADO DE LOS VAIVENES DE LA OPINIÓN PÚBLICA QUE SE REFLEJARÁ EN LA OPINIÓN PARLAMENTARIA, VIGILANTE DEL ACCIONAR EJECUTIVO; POR ELLO TODOS Y CADA UNO DE LOS FUNCIONARIOS QUE VAN A INTEGRAR AL PODER EJECUTIVO VAN A RESPONSABILIZARSE POR CADA ACTO QUE REALICEN, SOLIDARIZÁNDOSE MUTUAMENTE PARA APOYAR SUS ACCIONES Y DEFENDER LA INSTITUCIÓN QUE INTEGRAN Y QUE ES LA DIRECTIVA DEL GOBIERNO Y QUE DEBEN LLEVAR A CABO PENSANDO EN EL BENEFICIO DEL PAÍS Y NO EN LOS INTERESES DEL PARTIDO AL CUAL PERTENECEN. POR LO ANTERIOR EL MINISTRO VA A ADQUIRIR PERSONALIDAD PROPIA QUE REDUNDIRÁ EN SU BENEFICIO O EN SU PERJUICIO, YA QUE SUS ACTUACIONES LO REVESTIRÁN DE UN COMPROMISO QUE DE NO SER ACERTADO EN SUS DECISIONES LO EXPONDRÁ A LA CENSURA

DEL PARLAMENTO, PERO SI CONSIGUE LLEGAR A LOGRAR EL RESPALDO CIUDADANO Y DE LOS DEMÁS MIEMBROS DEL GABINETE SU ACTUACIÓN SE VERÁ APOYADA Y SU PERSONALIDAD ACRECENTADA POR LO ACERTADO DE SU GESTIÓN.

"EN LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS, AL REFRENDARSE UN ACTO DE UN PRESIDENTE O DE UN MONARCA, POR UN 'SECRETARIO DEL DESPACHO O MINISTRO', SE ESTABLECE UNA VINCULACIÓN POLÍTICA DE RESPONSABILIDAD MINISTERIAL. EL MINISTRO PUEDE REHUSARSE A REFRENDAR UN ACTO DEL PRESIDENTE, SIN QUE SU SITUACIÓN CAMBIE. LOS ACTOS DEL ESTADO NO SON ACTOS AISLADOS, INCONEXOS DESDE EL PUNTO DE VISTA DE UNA POLÍTICA GENERAL DE UN PAÍS. EL ACTO QUE SE REFRENDA ESTÁ LIGADO O PUEDE ESTAR LIGADO A UNA DETERMINADA ACTITUD POLÍTICA. EL MINISTRO ES CONSCIENTE DE QUE EL ACTO QUE REFRENDA ES PARTE DE ESA POLÍTICA. EL JEFE DE GABINETE, LOS MINISTROS Y EL MINISTRO QUE REFRENDA, FORMAN UNA ENTIDAD POLÍTICA RESPONSABLE ANTE EL PARLAMENTO".(9).

EL REFRENDO DENTRO DEL SISTEMA INGLÉS TIENE UNA APLICACIÓN BIEN DEFINIDA; VA A GENERAR EN CUANTO A LA RESPONSABILIDAD DE LAS ACTUACIONES EJECUTIVAS UNA RESPUESTA INMEDIATA DEL LEGISLATIVO QUE EN SU FUNCIÓN DE VIGILANTE DEL GOBIERNO PROCEDERÁ A ESCRUTAR MINUCIOSAMENTE CADA ACTUACIÓN QUE PRETENDA REALIZAR EL EJECUTIVO PARA AVERIGUAR SI ÉSTA NO PERJUDICA LOS INTERESES DEL PARTIDO O CAUSA MALESTAR EN LA CIUDADANÍA; CON LA FINALIDAD DE OBJETAR,

(9) SERRA ROJAS, ANDRÉS, DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I, 12º ED., PARRÚA, MÉXICO, 1983, P. 532.

DE SER NECESARIO, ESE ASPECTO DE LA POLÍTICA EJECUTIVA QUE PERJUDICA LA IMAGEN DEL PARTIDO ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA Y QUE A LA LARGA PODRÍA REDUNDAR EN PÉRDIDA DE ESCAÑOS EN EL PARLAMENTO Y POR CONSIGUIENTE LA PÉRDIDA DE LA DIRECCIÓN DEL GOBIERNO. EL REFRENDO EN TAL VIRTUD ESTÁ CREANDO UNA RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL DE QUIEN LO REALIZA, EXCLUYENDO EN ELLO A LOS MIEMBROS DE SU PARTIDO QUE ESTÁN EN EL PARLAMENTO, POR ELLO LA CARGA DE LA RESPONSABILIDAD RECAE EN EL MINISTRO Y EN EL GABINETE YA QUE AL ESTAR TODOS ELLOS ENCARGADOS DEL PODER EJECUTIVO SE SUPONE QUE ACTÚAN COMO UNO SOLO Y POR ELLO DEBEN COORDINARSE PARA REPELER LAS CRÍTICAS A SU POLÍTICA Y BUSCAR POR OTRO LADO OBTENER EL APOYO DE LA CIUDADANÍA A SU PLAN DE GOBIERNO.

"LA RESPONSABILIDAD COLECTIVA DEL GABINETE ANTE EL PARLAMENTO TIENE TODA CLASE DE REPERCUSIONES IMPORTANTES; POR EJEMPLO, EN LA ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA Y EN SU FUNCIONAMIENTO.

TAMBIÉN LOS TRIBUNALES SE HACEN FRECUENTEMENTE ECO DE ESTA CONEXIÓN ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL EJECUTIVO. ESTO CONDUCE, ADEMÁS, A UNA CARACTERIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TOTALMENTE DIFERENTE A LA NORTEAMERICANA, BAJO UN SISTEMA PRESIDENCIALISTA, EN DONDE LOS MINISTROS NO APARECEN A DIARIO ANTE EL CONGRESO PARA RENDIR CUENTA DEL COMETIDO DE SUS CARGOS. ESTAS DIFERENCIAS SON, NO OBSTANTE, DE ORDEN CONSTITUCIONAL Y SUS EFECTOS EN EL ÁMBITO MÁS REDUCIDO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL ES OBJETO DE TODA CLASE DE ELOGIOS MERECIDOS

EN CUANTO SUPONE SENSIBILIZAR AL GABINETE RESPECTO A LA OPINIÓN DE LOS ELECTORES, O AL MENOS DE LOS ELEGIDOS. EN OTRO ASPECTO, EN EL TERRENO MENOS ELEVADO Y MÁS PRAGMÁTICO DE LA TEORÍA CONSTITUCIONAL, NO DEJA DE SER UN IMPEDIMENTO PARA LA FORMACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. LA IDEA DE QUE EL MINISTRO RESPONDE DE SU GESTIÓN ANTE EL PARLAMENTO SE TRANSFORMA FÁCILMENTE EN EL AXIOMA DE QUE NO HA DE RESPONDER ANTE NINGÚN OTRO ÓRGANO A MENOS QUE INCURRA EN RESPONSABILIDAD LEGAL. PERO TAMBIÉN SON NECESARIOS OTROS TIPOS DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA. ES POSIBLE QUE EL PARLAMENTO NO PUEDA CONTROLAR LA MARCHA DE LOS ACTOS GUBERNAMENTALES DIARIOS, A NO SER OCUPÁNDOSE SÓLO DE LOS CASOS FORTUITOS CON REPERCUSIÓN POLÍTICA. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EXIGE QUE HAYA ALGÚN SISTEMA REGULAR, EFICAZ, Y APOLÍTICO, DE DIRIMIR LAS RECLAMACIONES INDIVIDUALES CONTRA CUALQUIER ACTUACIÓN DEL GOBIERNO, INCLUIDA LA DE LOS FUNCIONARIOS SUBORDINADOS. ESTO ES PRECISAMENTE LO QUE PUEDE ALCANZARSE A TRAVÉS DE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL". (10).

INGLATERRA NOS VA A REPRESENTAR LA CUNA DONDE SURGIÓ EL REFRENDO; AL QUITÁRSELE MATERIALMENTE EL PODER AL REY, EL PUEBLO ASUME SUS FACULTADES Y POR MEDIO DE UNA ORGANIZACIÓN POLÍTICA, QUE A TRAVÉS DE LOS SIGLOS SE HA IDO PERFECCIONANDO, LLEGA A CONSOLIDAR UN SISTEMA EN DONDE SE CONTINÚA CON EL RESPETO HACIA EL MONARCA, CONSIDERÁNDOLO COMO UN SÍMBOLO NACIONAL QUE LE PROPORCIONA UNIDAD AL REINO. PERO EN EL ÁMBITO POLÍTICO-GUBERNATIVO SE VAN A CREAR LAS REGLAS IDÓNEAS PARA HACER PREVALECER LA OPINIÓN DE LAS MAYORÍAS MEDIANTE LA FORMACIÓN DE UN PARLAMENTO FUERTE DEL CUAL EMANEN LOS CUADROS DIRECTIVOS

(10). WADE, H.W.R., DERECHO ADMINISTRATIVO, (TRADUCTOR: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR, INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, MADRID, ESPAÑA, 1971, PP.17-18.

DEL PAÍS Y EN DONDE SE VIGILARÁ CELOSAMENTE QUE LOS INTERESES DEL PUEBLO SE RESPETEN Y SUS DECISIONES SE CUMPLAN MEDIANTE LOS ELEMENTOS ELECTOS PARA CONFORMAR AL PARLAMENTO.

EL REFRENDO INGLÉS POSEE CARACTERES MUY PECULIARES EN CUANTO A QUE VA A EFECTUARLO EL MINISTRO CUANDO SURJA ALGÚN ASUNTO DE SU COMPETENCIA, YA SEA QUE ÉL MISMO PROPONGA HACERLO PARTE DE UN NUEVO ORDENAMIENTO O BIEN QUE LO HAYA PUESTO A SU CONSIDERACIÓN EL PRIMER MINISTRO; EL MINISTRO REFRENDATARIO ANTES DE ACEPTAR EL ASUNTO EN CUESTIÓN DEBERÁ JUNTO CON SUS ASESORES PERSONALES, ANALIZARLO DEBIDAMENTE PARA CONSIDERAR LOS PROS Y LOS CONTRAS DE LAS CONSECUENCIAS QUE SE DESPRENDERÁN AL APLICARSE LA DISPOSICIÓN REFERIDA, PARA ASÍ OPTAR POR REFRENDAR O NO, YA QUE DE LLEGARSE A PRESENTAR UNA OBJECCIÓN POR PARTE DEL PARLAMENTO SE PONDRÍA EN JUEGO LA ESTABILIDAD DEL GABINETE EN PLENO, PUES TODOS LOS MINISTROS EN CUANTO SURGE ALGUNA CENSURA PARLAMENTARIA ESTÁN EN LA OBLIGACIÓN DE APOYARSE MUTUAMENTE CON EL PROPÓSITO DE DISUADIR AL PARLAMENTO DE QUE LA MEDIDA CRITICADA HA SIDO CONSCIENTEMENTE ADOPTADA Y SE HA DADO COMO RESULTADO DE UN ANÁLISIS Y ESTUDIO PROFUNDOS. LA REFRENDATA EN TAL SENTIDO VA A INVOLUCRAR AL MINISTRO PARA HACERLO RESPONSABLE DEL ESTUDIO MINUCIOSO QUE DEBE REALIZAR DE LOS ASUNTOS QUE

EL PRIMER MINISTRO LE HA ENCARGADO AL COLOCARLO EN ALGUNA RAMA DEL GOBIERNO; NO VA A ESTAR SUBORDINADO TOTALMENTE A LA VOLUNTAD DEL PRIMER MINISTRO, YA QUE DE SU ACTUACIÓN SÓLO ÉL VA A RESPONDER Y SI EL PARLAMENTO ENCUENTRA SU ACTUACIÓN FUERA DE LOS LINEAMIENTOS QUE EL PARTIDO DOMINANTE PROCLAMÓ ANTES DE LAS ELECCIONES, QUE AL FINAL LOS LLEVÓ A TENER LA MAYORÍA PARLAMENTARIA, EL PARLAMENTO TENDRÁ QUE CENSURAR SU ACTUACIÓN PIDIENDO SU DIMISIÓN, YA QUE NO SÓLO SE PRETENDE DESTITUIR A UN ELEMENTO QUE NO EJERCE SUS FUNCIONES SATISFACTORIAMENTE DESDE EL PUNTO DE VISTA PARLAMENTARIO, SIHO QUE ADEMÁS SE BUSCA CONSERVAR LA IMAGEN DEL PARTIDO Y POR LO TANTO CONTINUAR CON EL APOYO CIUDADANO PARA FUTURAS ELECCIONES.

EL PRIMER MINISTRO EN SÍ SERÁ EL ENCARGADO DE COORDINAR AL GABINETE, INTEGRADO ÉSTE POR LOS MINISTROS ENCARGADOS DE LAS DIFERENTES RAMAS QUE CONFORMAN AL GOBIERNO, EN TAL SENTIDO NO POSEE UN ABSOLUTO CONTROL DEL GOBIERNO SINO QUE SU LABOR SÓLO TIENDE A DESARROLLAR LAS DIRECTRICES QUE LLEVARON A SU PARTIDO A OBTENER LA MAYORÍA DE LOS ESCAÑOS EN EL PARLAMENTO Y QUE FUERON LOS QUE LA CIUDADANÍA CONSIDERÓ COMO MEDIDAS IDÓNEAS PARA SER APLICADAS POR EL GABINETE QUE SE FORMARÍA Y QUE LLEVARÍAN AL REINO A UNA MEJOR SITUACIÓN ECONÓMICA, POLÍTICA Y SOCIAL; EL PRIMER MINISTRO, APOYÁNDOSE EN ESOS POSTULADOS, DEBERÁ EFECTUAR JUNTO CON SU GABINETE TODAS LAS ACCIONES PERTINEN-

TES QUE LLEVEN A LA OPINIÓN CIUDADANA A CONSIDERAR QUE EL PARTIDO MAYORITARIO EN EL PARLAMENTO POSEE LOS ELEMENTOS ADECUADOS Y CAPACES PARA DIRIGIR AL PAÍS ACERTADAMENTE. LA CÁMARA DE LOS COMUNES, AL CONSTITUIRSE POR DOS PARTIDOS HACE QUE EXISTA DENTRO DEL PARLAMENTO UNA FUERZA QUE SIEMPRE SE ENCONTRARÁ CRITICANDO LA ACTUACIÓN DEL PRIMER MINISTRO Y SU GABINETE; ESTA FUERZA DE CRÍTICA SE CONFORMA POR EL PARTIDO MINORITARIO, EL CUAL SE VALDRÁ DE LA MENOR FALTA DE ALGÚN MIEMBRO DEL GOBIERNO PARA ATACARLO Y BUSCAR ASÍ EL APOYO CIUDADANO A SUS POSTULADOS CON EL PROPÓSITO DE LLEGAR A OBTENER LA MAYORÍA PARLAMENTARIA Y POR CONSECUENCIA EL CONTROL DEL GOBIERNO. EN VISTA DE ESTA LUCHA INTERNA DEL PARLAMENTO, EL PARTIDO MAYORITARIO DEBE PROTEGERSE TRANSMITIENDO LA RESPONSABILIDAD QUE LE CORRESPONDE POR LAS MEDIDAS ADOPTADAS PARA LA DIRECCIÓN DEL GOBIERNO HACIA EL PRIMER MINISTRO Y SU GABINETE, QUIENES SE ENCARGARÁN DE REFRENDAR LOS ACTOS DE GOBIERNO, PROVOCÁNDOSE CON ESTO QUE EL PARLAMENTO CONSIDERE A DICHS ACTOS COMO ACTUACIONES INDIVIDUALMENTE REALIZADAS DENTRO DEL LIBRE ALBEDRÍO DEL MINISTRO REFRENDANTE, LO QUE ORIGINA SU RESPONSABILIDAD PERSONAL SIN IMPLICACIÓN NI DEL PARTIDO AL CUAL PERTENECE NI DE LOS DEMÁS MIEMBROS DEL GOBIERNO; POR ELLO, EN CUANTO SURJA UNA CRÍTICA A LAS ACCIONES DESARROLLADAS EN ALGUNA RAMA DE LA ADMINISTRACIÓN, EL MINISTRO RESPONSABLE TENDRÁ QUE DAR LAS EXPLICACIONES

DE SU PROCEDER, PERO YA NO ACTUANDO COMO DEFENSOR DE LOS POSTULADOS DE SU PARTIDO SINO RESPONSABILIZÁNDOSE DE LAS IDEAS PROPIAS QUE INSERTÓ A LAS DIRECTRICES QUE DEBÍA SEGUIR, BUSCANDO ASÍ EL APOYO DE LOS MIEMBROS DE SU PARTIDO QUE EN CONJUNTO DOMINAN EN EL PARLAMENTO, Y CUANDO SUS EXPLICACIONES NO SEAN SUFICIENTES PARA GANARSE EL APOYO DEL MISMO, TENDRÁ AÚN LA POSIBILIDAD DE CONTAR CON EL APOYO DE LOS DEMÁS MIEMBROS DEL GABINETE PARA FORMAR UN FRENTE COMÚN Y OBTENER ASÍ LA APROBACIÓN DE LA POLÍTICA LLEVADA A CABO Y QUE ESTÁ EN CONTROVERSIAS; Y DE NO SER SUFICIENTE NI SATISFACTORIA PARA EL PARLAMENTO AQUELLA SOLIDARIDAD DE LOS MIEMBROS DEL GABINETE, EL PRIMER MINISTRO PUEDE OPTAR POR PEDIR LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO Y PROMOVER A NUEVAS ELECCIONES EN DONDE SI SU PARTIDO GANA LA MAYORÍA DE LOS ESCAÑOS QUIERE DECIR QUE FUE ACERTADA LA ACTUACIÓN DE SU O SUS MINISTROS Y QUE LA CIUDADANÍA LOS RESPALDA, PERO SI PIERDE EL PRIMER MINISTRO Y SU GABINETE TENDRÁN QUE DIMITIR Y SURGIRÁ UN NUEVO GOBIERNO QUE DEBERÁ DESARROLLAR NUEVOS POSTULADOS E IDEAS PARA LA MEJOR CONDUCCIÓN DEL PAÍS.

EL REFERENDO INGLÉS ADQUIERE VARIOS Matices; PRIMERAMENTE, ES UN MEDIO DE DESLIGAR AL MINISTRO REFERENDATARIO DEL PARTIDO AL CUAL PERTENECE, INVISTIÉNDOLO DE UNA PERSONALIDAD DIFERENTE, DONDE ACTUARÁ DE FORMA INDIVIDUAL APLICAN-

DO SU MUY PARTICULAR PUNTO DE VISTA A LAS DIRECTRICES Y CONSIGNAS QUE LLEVARON A CONTROLAR EL GOBIERNO AL PARTIDO QUE EJERCE PODER SOBRE EL PARLAMENTO; ESTE PARTICULAR PUNTO DE VISTA VA A HACER QUE SU ACTUACIÓN SE DESLIGUE DE POSTULADOS PARTIDISTAS, SALVANDO CON ELLO LA IMAGEN DEL PARTIDO QUE AL LLEGAR LA OCASIÓN DE DISENTIR ACERCA DE SU POLÍTICA A DESARROLLAR NO PUEDE PERMITIRSE CONTRADICCIONES, YA QUE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES CON LOS CUALES CONVENCÍO A LA CIUDADANÍA PARA QUE LE OTORGARA SU VOTO SE CONSERVAN VIGENTES, AUNQUE LO QUE SE CRITICA ES LA FORMA COMO LOS ESTÁ APLICANDO O DESARROLLANDO EL PRIMER MINISTRO Y SU GABINETE O UN MINISTRO EN PARTICULAR Y, MEDIANTE LA FIRMA QUE ÉSTOS SE VEN EN LA NECESIDAD DE PLASMAR EN TODAS LAS DISPOSICIONES DE CADA UNA DE LAS RAMAS DE COMPETENCIA DEL GABINETE, VA A INDIVIDUALIZARSE LA RESPECTIVA RESPONSABILIDAD QUE CONducIRÁ AL PARLAMENTO A TENER CONOCIMIENTO DE CUÁL O CUÁLES SON LOS ELEMENTOS QUE NO ACTÚAN SEGÚN LAS DIRECTRICES PLANTEADAS DESDE UN PRINCIPIO, ANTES DE FORMARSE EL GOBIERNO. OTRO MATIZ DEL REFRENDO ES QUE VA A ORIGINAR QUE LOS MINISTROS SE CONCIENTICEN DE LA MATERIA QUE APLICAN EN SU MINISTERIO, PUES EN CASO DE LLEGAR A APROBAR ALGÚN ASUNTO QUE LES SOMETA EL PRIMER MINISTRO Y QUE RESULTE DESFAVORABLE A LA OPINIÓN PÚBLICA EL ÚNICO RESPONSABLE SERÁ EL MINISTRO QUE REFRENDO Y NO EL PRIMER MINISTRO QUE DIO LA INICIATIVA,

YA QUE LA RESPONSABILIDAD SE INDIVIDUALIZA Y RECAE EN EL TITULAR DEL MINISTERIO QUE APLICA DICHO ASUNTO Y POR CONSIGUIENTE AL MINISTRO LE PUEDE COSTAR INCLUSO SU VIDA POLÍTICA SI FIRMA PRECIPITADA E IMPRUDENTEMENTE CUALQUIER DOCUMENTO QUE LE SOMETA EL PRIMER MINISTRO, A QUIEN NO OBSTANTE LE DEBE CONSIDERACIÓN PERO NO SOMETIMIENTO YA QUE LA RESPONSABILIDAD Y LA CENSURA SE LA HARÁN AL MINISTRO Y LAS CONSECUENCIAS RECAERÁN ÚNICAMENTE EN ÉL.

EL REFRENDO COMO VEMOS ADQUIERE PRINCIPALMENTE CARÁCTER POLÍTICO EN FUNCIÓN DE QUE ES UTILIZADO COMO UN MEDIO PARA PROTEGERSE, POR UN LADO; EL PARTIDO MAYORITARIO EN EL PARLAMENTO SE DESLIGA DE CUALQUIER RESPONSABILIDAD QUE RESULTE DE LA ACTUACIÓN DE SUS MIEMBROS QUE FORMAN EL GOBIERNO Y, POR OTRA PARTE, INDIVIDUALIZA LA RESPONSABILIDAD PARA DE ESTA MANERA APARENTAR QUE LA FALIA SE LOCALIZA SÓLO EN EL ELEMENTO QUE REFRENDA Y NO EN TODA LA ESTRUCTURA GUBERNAMENTAL, EMPEZANDO DESDE EL PROPIO PARTIDO Y PROSIGUIENDO CON LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO QUE EN TEORÍA ERAN LOS IDÓNEOS PARA DIRIGIR AL PAÍS HACIÉNDOSE CARGO DEL GOBIERNO.

NO SE BUSCÓ DESARROLLAR UNA ESTRUCTURA EFICAZ QUE LLEVARA AL PLENO DESARROLLO ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES, EJECUTORAS DE LOS ORDENAMIENTOS IDÓNEOS,

PROPUESTOS POR LOS MINISTERIOS Y APROBADOS POR EL PARLAMENTO, PARA LOGRAR CON ESTO DIRIGIR A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A UNA EVOLUCIÓN QUE SIMPLIFICARA Y PERFECCIONARA LAS MEDIDAS A APLICARSE EN LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES, SINO QUE EL REFRENDO FUE CONCEPTUADO SIMPLEMENTE COMO UN MEDIO POLÍTICO PARA PELEAR POR EL PODER, FUNCIONANDO COMO UNA FORMA QUE PERMITE SEÑALAR CUÁL ES LA PRESA QUE CONSTITUIRÁ EL BLANCO DE TODOS LOS ATAQUES Y CRÍTICAS, TANTO DE SUS ADVERSARIOS POLÍTICOS COMO DE SUS MISMOS COMPAÑEROS DE PARTIDO QUE LAVÁNDOSE LAS MANOS SERÁN IMPLACABLES EN SUS CRÍTICAS CON EL FIN DE INTENTAR HACER CREER QUE SON DEFENSORES DE LOS INTERESES CIUDADANOS Y NO PERDER ASÍ EL VOTO A SU FAVOR QUE ACASO PERDERÍAN SI ACEPTARAN O AL MENOS NO DESMINTIERAN QUE EL ERROR ESTUVO EN TODO EL PARTIDO, PUES FUE ÉSTE QUIEN COLOCÓ O ADMITIÓ QUE EL MINISTRO CENSURADO ASCENDIERA A TAL PUESTO GUBERNATIVO.

3.2. ESPAÑA.

LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA SEÑALA QUE ESPAÑA SERÁ UN ESTADO SOCIAL Y DEMOCRÁTICO DE DERECHO, EN DONDE SU SOBERANÍA RESIDIRÁ EN EL PUEBLO Y DE ÉL EMANARÁN LOS PODERES DEL ESTADO; SU FORMA POLÍTICA SERÁ LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA (ART. 1º), EL REY ES EL JEFE DE ESTADO, SÍMBOLO DE SU UNIDAD Y PERMANENCIA, ARBITRA Y MODERA

EL FUNCIONAMIENTO REGULAR DE LAS INSTITUCIONES Y ASUME LA MÁS ALTA REPRESENTACIÓN DEL ESTADO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES (ART. 56).

"LA CONSTITUCIÓN ADOPTA COMO FORMA POLÍTICA PARA EL ESTADO ESPAÑOL LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA EN LA QUE, COMO ES SABIDO, EL MONARCA NO EJERCE PODERES SUSTANTIVOS Y REINA PERO NO GOBIERNA. SUS ACTOS DEBEN SER SIEMPRE REFRENDADOS BIEN POR EL PRESIDENTE DE GOBIERNO, BIEN POR LOS MINISTROS O EL PRESIDENTE DEL CONGRESO, SEGÚN LA ÍNDOLE DE SUS ACTUACIONES".
(11).

AL CONFIGURARSE EN UNA MONARQUÍA PARLAMENTARIA VA A CREARSE UNA SITUACIÓN DE PRIVILEGIO AL PARLAMENTO EN VISTA DE QUE ESTE VA A ESTAR FORMADO POR REPRESENTANTES ELECTOS DIRECTAMENTE POR LA CIUDADANÍA, CON EL IDEAL DE CONSTITUIR UN ORGANISMO FUERTE QUE VIGILE LA ACTUACIÓN GUBERNAMENTAL Y REPRUEBE LAS ACTUACIONES QUE PERJUDICAN LOS INTERESES DE LAS MAYORÍAS QUE DIERON SU VOTO PARA COLOCARLOS EN EL PUESTO QUE DETENTAN.

"LA POTESTAD LEGISLATIVA CORRESPONDE A LAS CORTES GENERALES, QUIENES APRUEBAN LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO Y CONTROLAN LA ACCIÓN DEL GOBIERNO.

LAS CORTES GENERALES ESTÁN COMPUESTAS POR EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y EL SENADO.

EL CONGRESO SE COMPONE DE UN MÍNIMO DE 30 Y UN MÁXIMO DE 400 DIPUTADOS, ELEGIDOS POR SUFRAGIO UNIVERSAL, LIBRE, IGUAL, DIRECTO Y SECRETO, POR UN PERIODO DE CUATRO AÑOS, SALVO LA DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS, POR

(11). MARTÍN MATED, RAMÓN, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 5ª ED., FARESO, MADRID, ESPAÑA, 1980, P.59.

CIRCUNSTANCIAS PROVINCIALES Y CON ARREGLO A CRITERIOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.

AL IGUAL QUE EN OTROS PAÍSES SE HA ADOPTADO UNA COMPOSICIÓN BICAMERAL EN CUANTO A ORGANIZACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO, INCLUYÉNDOSE AL SENADO. ESTE TIPO DE CÁMARA RESPONDE FRECUENTEMENTE, BIEN AL DESEO DE MODERAR LA ACTUACIÓN DE LOS PARLAMENTARIOS DANDO ENTRADA EN EL PROCESO LEGISLATIVO A PERSONAS ELEGIDAS POR OTROS CAUCES O SELECCIONADAS, EN VIRTUD DE SUS MÉRITOS PERSONALES O SUS VÍNCULOS HEREDITARIOS, O BIEN A HACER PARTICIPAR REPRESENTACIONES ELEGIDAS DE ACUERDO CON LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE PODER DEL ESTADO QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN SANCIONA.

ESTE ÚLTIMO PROPÓSITO, AUNQUE TÍMIDAMENTE ADOPTADO Y NO LLEVADO A SUS LÓGICAS CONSECUENCIAS, ES EL QUE PARECE PRESIDIR LA CONSTITUCIÓN DEL SENADO, CONFIGURADO COMO CÁMARA DE REPRESENTACIÓN TERRITORIAL PERO ELEGIDO SUSTANCIALMENTE POR PROVINCIAS A RAZÓN DE CUATRO POR CADA UNA DE ELLAS Y EN IGUALES CONDICIONES DE SUFRAGIO QUE LOS DIPUTADOS.

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS DESIGNARÁN ADEMÁS UN SENADOR Y OTRO ADICIONAL POR CADA MILLÓN DE HABITANTES EN SU RESPECTIVO TERRITORIO A TRAVÉS DE SU ASAMBLEA LEGISLATIVA O EL ÓRGANO EQUIVALENTE, MODULACIÓN ÉSTA QUE ES MÁS CONCORDE CON LA LÓGICA DE LA REPRESENTACIÓN TERRITORIAL." (12).

CONTINUANDO CON EL SISTEMA ESPAÑOL DEBEMOS AVOCARNOS AL CONOCIMIENTO DE LA JERARQUIZACIÓN QUE SE PREVÉ DENTRO DEL ORDEN GUBERNAMENTAL:

"SEGÚN LA LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL DEL ESTADO SON:

(12). MARTÍN MATEO, RAMÓN, OB. CIT., PP. 51-52.

- EL JEFE DEL ESTADO.
- EL CONSEJO DE MINISTROS.
- LAS COMISIONES DELEGADAS DEL GOBIERNO.
- EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO.
- LOS MINISTROS.

JUNTO A ESTOS ÓRGANOS SUPERIORES, SE SUBORDINAN LOS DEMÁS ÓRGANOS Y AUTORIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL, PERO TENIENDO EN CUENTA QUE NI LAS COMISIONES DELEGADAS NI EL CONSEJO DE MINISTROS PUEDEN MANTENER RELACIONES JERÁRQUICAS CON ESTOS ÓRGANOS INFERIORES. LA JEFATURA DEL ESTADO, EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO Y LOS MINISTROS AGOTAN LA VÍA JERÁRQUICA, TANTO EN RELACIÓN CON LA SUBORDINACIÓN DE LOS ÓRGANOS INFERIORES, COMO A LA FUNDAMENTACIÓN DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS". (13).

EL REY ES EL JEFE DE ESTADO COMO LO SEÑALA EL ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, VA A DIRIGIR PRINCIPALMENTE LAS RELACIONES DE ESPAÑA CON LAS DEMÁS NACIONES Y VA A FORMAR LA REPRESENTACIÓN DEL PUEBLO ESPAÑOL ANTE LOS OTROS PUEBLOS DEL MUNDO, TODO ESTO CON EL ACUERDO DEL JEFE DE GOBIERNO Y DE LOS MINISTROS O EL MINISTRO RESPECTIVOS. EL JEFE DE GOBIERNO VA A SER EL TITULAR DE LA DIRECCIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL DEL PAÍS, VA A APLICAR LAS POLÍTICAS QUE CREA PERTINENTES Y DIRIGIRÁ A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LOS MINISTROS QUE ÉL PROCEDERÁ A NOMBRAR PARA QUE SE HAGAN CARGO DE LAS DISTINTAS RAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN; EN TAL VIRTUD, LA DESIGNACIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO REVISTE DETERMINADAS CARACTERÍSTICAS QUE SE ENCUENTRAN BIEN DEFINIDAS Y QUE DEBEN LLEVARSE A CABO:

(13) SÁNCHEZ GÓYANES, ENRIQUE, CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMENTADA, 12º ED., PARANINFO, MADRID, ESPAÑA, 1984, P. 88.

"SU NOMBRAMIENTO SE EFECTÚA DE LA SIGUIENTE MANERA: DESPUÉS DE CADA RENOVACIÓN CUATRIENAL O MENOR EN CASO DE DISOLUCIÓN DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO DE DIPUTADOS, O DE PÉRDIDA DE LA CONFIANZA PARLAMENTARIA DEL GOBIERNO O POR FALLECIMIENTO, DIMISIÓN O INCAPACIDAD DEL PRESIDENTE -SUPUESTOS TODOS ELLOS DE CESE DEL MISMO-, EL REY, PREVIA CONSULTA CON LOS REPRESENTANTES DE LOS GRUPOS POLÍTICOS, CON REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA, Y POR MEDIO DEL PRESIDENTE DEL CONGRESO, PROpondrá UN CANDIDATO A LA PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. ESTE CANDIDATO EXPONDRÁ SU PROGRAMA Y SOLICITARÁ LA CONFIANZA DEL CONGRESO QUE DEBERÁ OTORGARLA POR MAYORÍA ABSOLUTA DE SUS MIEMBROS, EN CUYO CASO SERÁ NOMBRADO POR EL JEFE DEL ESTADO. NO OBSTANTE, SI NO ALCANZASE DICHA MAYORÍA ABSOLUTA, LAS SUCESIVAS PROPUESTAS DE PRESIDENTE DEL GOBIERNO SE EFECTUARÁN DE LA MISMA MANERA Y LA CONFIANZA SE ENTENDERÁ OTORGADA SI LA CÁMARA LA OTORGASE POR MAYORÍA SIMPLE. AHORA BIEN, SI EN EL PLAZO DE DOS MESES A PARTIR DE LA PRIMERA VOTACIÓN DE INVESTIDURA NINGÚN CANDIDATO HUBIERE OBTENIDO LA CONFIANZA DEL CONGRESO, EL REY, A PROPUESTA DEL PRESIDENTE DE ESTA CÁMARA LA DISOLVERÁ Y CONVOCARÁ NUEVAS ELECCIONES.

COMO ATRIBUCIONES, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DIRIGIR LA ACCIÓN DEL GOBIERNO Y COORDINAR LAS FUNCIONES DE LOS DEMÁS MIEMBROS DEL MISMO Y PROPONER EL NOMBRAMIENTO DE LOS MINISTROS. ES, PUES, UNA FIGURA IMPORTANTE DENTRO DEL CONJUNTO DE LOS ÓRGANOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN". (14).

AL HABER OBSERVADO A GRANDES RASGOS COMO ESTÁ CONSTITUIDO EL SISTEMA Y GOBIERNO ESPAÑOL, AHORA CORRESPONDE ESTUDIAR CÓMO SE PRESENTA EL REFERENDO DENTRO DE SU REALIDAD JURÍDICO-POLÍTICA PARA ASÍ, AL CONCLUIR, EFECTUAR UN ANÁLISIS QUE NOS LLEVE A CONOCER CUÁLES SON LAS CIRCUNSTANCIAS Y CARACTERÍSTICAS QUE MATIZAN AL REFERENDO EN ESPAÑA:

(14). MARTÍN MATEO, RIVIN, OB. CIT., P. 166.

"COROLARIO DE LA NO SUJECCIÓN A RESPONSABILIDAD POLÍTICA DE LA CORONA ES EL MECANISMO DEL REFERENDO, AL QUE ESTÁN SUJETOS TODOS LOS ACTOS DEL REY, COMO CONDICIÓN DE VALIDEZ, SALVO EL NOMBRAMIENTO Y CESE DE LOS MIEMBROS CIVILES Y MILITARES DE LA CASA REAL (ART. 65.2), POR RAZÓN DE LA RELACIÓN DE PERSONAL CONFIANZA DE QUE HAN DE GOZAR DICHS MIEMBROS Y DE LA FALTA DE SIGNIFICACIÓN POLÍTICA, AL MENOS EN PRINCIPIO, DE SU DESIGNACIÓN". (15).

"BASTE SEÑALAR AQUÍ QUE EL REFERENDO VIENE A SER UNA DE LAS INSTITUCIONES DECISIVAS QUE PERMITEN A LA CORONA PERMANECER AL MARGEN DE LA ACTIVIDAD POLÍTICA Y CONSOLIDAR SU PAPEL DE 'POUVOIR NEUTRE', SEGÚN LA CONCEPCIÓN DE BENJAMÍN CONSTANT, LIMITÁNDOSE A DESEMPEÑAR, COMO YA QUEDÓ DICHO, UNA FUNCIÓN DE TIPO SIMBÓLICO, MODERADOR Y ARBITRAL. ES, EN DEFINITIVA, UNA DE LAS NOTAS ESENCIALES DE SU CARÁCTER CONSTITUCIONAL Y PARLAMENTARIO". (16).

SE PLANTEA LA IRRESPONSABILIDAD REAL AL QUITARLE AL MONARCA, EN FUNCIÓN DE SU INVESTIDURA, TODO GRAVÁMEN QUE PUEDA RESULTAR DE SUS DISPOSICIONES, YA QUE ESTANDO REVESTIDO DE LA SIMBOLOGÍA QUE DA UNIDAD Y FUNDAMENTO AL PUEBLO ESPAÑOL DEBE PROTEGERSE, NO TANTO SU PERSONA Y PRESTIGIO PERSONAL, SINO LA ESENCIA DEL ESPÍRITU ESPAÑOL; POR ELLO ES QUE SUS ACTOS DEBERÁN ESTAR SIGNADOS ADEMÁS POR OTROS, EN CUYA RESPONSABILIDAD PUEDAN RECAER LOS ACTOS EFECTUADOS POR EL MONARCA, PARA ASÍ SALVARLO DEL DESCRÉDITO

(15). GARRIDO FALLA, FERNANDO Y OTROS, COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN, 2º ED., CIVITAS, MADRID, ESPAÑA, 1985, P. 949.

(16). RAMÍREZ, MANUEL Y OTROS, ESTUDIOS SOBRE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, LIBROS PÓRTICO, ZARAGOZA, ESPAÑA, 1979, P. 208.

EN CASO DE QUE NO SEAN ACERTADOS O BIEN NO ACEPTADOS
POR EL PUEBLO O EL PARLAMENTO.

"EL ART. 64 SE REFIERE DE MANERA ESPECÍFICA A QUIENES DEBEN REFRENDAR LOS ACTOS DEL REY EN CADA CASO. ESTABLECE QUE LA PROPUESTA Y EL NOMBRAMIENTO DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, ASÍ COMO LA DISOLUCIÓN DE LAS CORTES, HAN DE SER REFRENDADOS POR EL PRESIDENTE DEL CONGRESO. PERO YA ES MÁS IMPRECISO EL ARTÍCULO EN LO QUE SE REFIERE AL REFRENDO MINISTERIAL; Y ASÍ DICE MERAMENTE QUE 'LOS ACTOS DEL REY SERÁN REFRENDADOS POR EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, Y EN SU CASO, POR LOS MINISTERIOS COMPETENTES'. CABE PREGUNTARSE, PUES, QUÉ TIPO DE ACTOS CORRESPONDERÁ REFRENDAR A ÉSTE O A AQUELLOS. EN REALIDAD, ATENIÉndonos A LA LEGISLACIÓN CONSTITUCIONAL COMPARADA SOBRE ESTE TEMA, SE PUEDE DECIR QUE CORRESPONDERÍA REFRENDAR AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, TODOS AQUELLOS ACTOS DE ESPECIAL TRASCENDENCIA O QUE VINCIEN A LA TOTALIDAD DEL GOBIERNO, MIENTRAS QUE DEBERÍAN SER REFRENDADOS EXCLUSIVAMENTE POR EL MINISTRO CORRESPONDIENTE AQUEL TIPO DE ACTOS QUE SE REFIERAN A UNA RAMA O MATERIA CONCRETA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y, POR LO TANTO, A UN DETERMINADO DEPARTAMENTO MINISTERIAL.

ASÍ, CORRESPONDERÍA REFRENDAR AL PRESIDENTE DEL GOBIERNO: EL NOMBRAMIENTO Y CESACIÓN DE LOS MINISTROS; LA EXPEDICIÓN DE LOS DECRETOS ACORDADOS EN EL CONSEJO DE MINISTROS; LA FIRMA DE TRATADOS INTERNACIONALES; LA DECLARACIÓN DE GUERRA Y LA CONCLUSIÓN DE LA PAZ; LA SANCIÓN Y PROMULGACIÓN DE LAS LEYES; LA DISOLUCIÓN DE LAS CORTES, PREVISTA EN EL ART. 115; LA CONVOCATORIA DE REFERENDUM; LA SANCIÓN Y PROMULGACIÓN DE ESTATUTOS; EL NOMBRAMIENTO DE PRESIDENTES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS; EL NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS Y PRESIDENTE DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL; Y, QUIZÁ, EL NOMBRAMIENTO DE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. MIENTRAS QUE, A MI MODO DE VER, CORRESPONDERÍA REFRENDAR AL MISMO AFECTADO, CADA UNO DE LOS ACTOS DERIVADOS DE LAS RESTANTES COMPETENCIAS REALES.

POR LO DEMÁS, PARA SISTEMATIZAR EL CON-
JUNTO DE PODERES O COMPETENCIAS DE LA CORONA,
ME PARECE ADECUADA LA ORDENACIÓN QUE DE
ELLOS SE SUELE HACER EN LA DOCTRINA CONSTITU-
CIONAL COMPARADA DE ACUERDO CON EL CARÁCTER
QUE PREDOMINA EN CADA UNO. ASÍ, ÉSTOS SERÍAN
DE ORDEN O CARÁCTER EJECUTIVO, LEGISLATIVO,
O JUDICIAL". (17).

CONTINUANDO CON EL CONOCIMIENTO DEL REFRENDO EN
EL SISTEMA ESPAÑOL DEBEMOS NOTAR QUE EXISTE UNA PROTECCIÓN
ESPECIAL PARA LA PERSONA DEL MONARCA, YA QUE NO SE PRESENTA
NINGUNA POSIBILIDAD DE IMPUTARLE RESPONSABILIDAD POR
LOS ACTOS QUE SANCIONE Y PROMULGUE EN VISTA DE QUE ÉSTOS
DEBERÁN SIEMPRE CONTENER LA FIRMA DEL MINISTRO COMPETENTE
O DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO. ÉSTA ACEPTACIÓN DEL PROCEDER
DEL REY QUE SE DA CON EL REFRENDO LE CONCEDE A SUS SIGNATA-
RIOS UN CARÁCTER DE TÉCNICOS EN SU RAMO, YA QUE DEBEN
CONTAR CON LOS CONOCIMIENTOS SUFICIENTES PARA ESTAR EN
LA POSIBILIDAD DE RESPONSABILIZARSE CUANDO EL REY SOMETA
A SU ACEPTACIÓN ALGÚN ASUNTO CONCERNIENTE A SU MATERIA,
EN DONDE SE TENGA LA NECESIDAD DE UNA DECISIÓN RÁPIDA
POR LO QUE NO SE PUEDA CONSULTAR O ASESORAR POR EL PERSONAL
DE SU DEPENDENCIA PARA CONSIDERAR SI ES O NO PERTINENTE
LA REALIZACIÓN O APLICACIÓN DE DETERMINADA MEDIDA; POR
LO CUAL, EL MINISTRO SIGNATARIO SE VA A RESPONSABILIZAR
UNILATERALMENTE, YA QUE AL REY NO PUEDE GENERÁRSELE RESPON-
SABILIDAD POR SUS ACCIONES, AUNQUE ORIGINALMENTE SEAN

PROPUESTAS REALES LA MEDIDA ADOPTADA SERÁ TOMADA COMO PROPIA DEL MINISTRO O PRESIDENTE SEGÚN EL CASO.

"SEGÚN LA DOCTRINA CLÁSICA, EL MINISTRO, O AUTORIDAD A LA QUE COMPETE EL REFRENDO, RESPONDE DE LOS ACTOS ESCRITOS DEL REY ESTAMPANDO SU FIRMA, ES DECIR, MEDIANTE UN REFRENDO EXPRESO Y ESCRITO; PERO EN LOS ACTOS ORALES DEL REY (POR EJEMPLO, UN DISCURSO), EL REFRENDO PUEDE CONSISTIR EN LA PRESENCIA MATERIAL DEL MINISTRO CORRESPONDIENTE EN LA OCASIÓN DE QUE SE TRATE; POR ÚLTIMO, LA DOCTRINA SE HA PLANTEADO EL SUPUESTO DE DETERMINADAS OMISIONES DEL REY, QUE SE ENTIENDEN REFRENDADAS POR AQUEL A QUIEN LE INCUMBA LA RESPONSABILIDAD, SALVO QUE ÉL MISMO PRESENTE SU DIMISIÓN, ES DECIR, SE TRATA DE UN REFRENDO QUE SE PRESUME. SIN EMBARGO, EL ÚNICO CASO DE REFRENDO QUE CONSTITUYE UNA CLARA ASUNCIÓN DE RESPONSABILIDAD POR PARTE DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, O DEL MINISTRO A QUE CORRESPONDA, ES EL PRIMERO, Y LOS DOS RESTANTES, DE SURGIR EL CASO, PUEDEN PLANTEAR POSIBLES INTERPRETACIONES DIVERGENTES.

EN LO QUE TODOS LOS AUTORES ESTÁN DE ACUERDO ES EN QUE EL REFRENDO ES UN ACTO VOLUNTARIO, Y QUE EL MINISTRO QUE LO PRACTICA ASUME SU RESPONSABILIDAD ANTE EL PARLAMENTO Y, CONSIGUIENTEMENTE, NO VIENE NUNCA OBLIGADO A FACILITAR LA FIRMA SI DESEA ELUDIR TAL RESPONSABILIDAD.

MÁS COMPLEJA ES LA CUESTIÓN DE HASTA QUÉ PUNTO LA INSTITUCIÓN DEL REFRENDO SUPONE QUE LOS ACTOS DEL MONARCA QUE LO PRECISAN SON EL RESULTADO DE LA CONCURRENCIA DE LA VOLUNTAD DEL SOBERANO Y DE LA DE QUIEN HA DE PRESTAR EL REFRENDO. A ESTE RESPECTO NOS PARECE QUE LE ASISTÍA LA MÁXIMA RAZÓN A CÁCERES GROSA CUANDO AFIRMABA QUE, -SIENDO EL REFRENDO, EN SU ESENCIA, UN INSTRUMENTO PUESTO AL SERVICIO DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD MINISTERIAL, SU SIGNIFICACIÓN Y ALCANCE HA DE INTERPRETARSE EN RAZÓN DE LA DISTINTA MANERA EN QUE LA RESPONSABILIDAD DEL PODER EJECUTIVO HA SIDO ORGANIZADA, DE DONDE SE SIGUE QUE HABRÁ QUE DISTINGUIR A ESTE RESPECTO

LAS DIVERSAS DIRECCIONES EN QUE EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL SE HA DESENVUELTO, DE LO QUE SE DEDUCE QUE NO OPERA IGUAL LA FIGURA DEL REFERENDO EN UNA CONSTITUCIÓN COMO LA DE LOS ESTADOS ALEMANES DE LA ANTEGUERRA, QUE NO CONOCÍA UNA AUTÉNTICA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL, QUE EN LA CONSTITUCIÓN BRITÁNICA, DONDE EL REFERENDO ES UN INSTRUMENTO DE LA PLENA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL ANTE EL PARLAMENTO, CONSIGUIENTEMENTE, DE LIMITACIÓN MATERIAL DE VOLUNTAD DEL JEFE DE ESTADO.

TEÓRICAMENTE, AL MENOS, AUN EN LA MONARQUÍA PARLAMENTARIA MÁS ESTRICTA, COMO LO ES LA QUE CONCIBE NUESTRA CONSTITUCIÓN, CABE QUE SE PLANTEE UNA DISCREPANCIA ENTRE EL REY Y EL PRESIDENTE DEL GOBIERNO, O UNO DE SUS MINISTROS, A LA HORA DE FACILITAR EL REFERENDO A UN ACTO REGIO. LA SOLUCIÓN DOCTRINAL PARA TAL HIPÓTESIS ES MUY SENCILLA: EL MINISTRO O EL GABINETE EN PLENO DEBEN PRESENTAR SU DIMISIÓN ANTE LAS CORTES, LAS CUALES PUEDEN CONFIRMARLES EN EL CARGO O SUSTITUIRLES. ÉSTO, EN LA PRÁCTICA, DEPENDE POR ENTERO DE LA MAYORÍA QUE ARROJE EL PARLAMENTO EN AQUELLA COYUNTURA. PORQUE, EFECTIVAMENTE, SI LA REGLA DE ORO DE LAS MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS ES QUE TODO CONFLICTO QUE SE PLANTEE EN EL PODER EJECUTIVO DEBE SER SOLVENTADO POR EL PARLAMENTO, SI EL GOBIERNO ESTÁ APOYADO EN UNA NÍTIDA MAYORÍA PARLAMENTARIA, EL REY DIFÍCILMENTE PUEDE PENSAR EN ENTRAR EN DISCREPANCIA CON EL PRIMER MINISTRO O EL MINISTRO DE TURNO. EN LA PRÁCTICA NO CONVIENE AL ENRAIZAMIENTO DE LA INSTITUCIÓN MONÁRQUICA EL ACUDIR A ESTA VÍA, PUES UN REY DEBE EVITAR VERSE ENVUELTO, NI AUN POR VÍA INDIRECTA, EN UN DEBATE PARLAMENTARIO CUYO RESULTADO PUEDA SER INCIERTO. SIN QUE DE ELLO, A NUESTRO JUICIO, PUEDA DEDUCIRSE QUE TUVIERA RAZÓN CHARLES WOESTE, CUANDO ADUCÍA QUE EL REFERENDO MINISTERIAL PODÍA COLOCAR AL REY -EN UNA POSICIÓN INFERIOR A LA DEL ÚLTIMO DE SUS CIUDADANOS-, LO CUAL NO PASA DE SER UNA FRASE BRILLANTE. SIN EMBARGO, EN LAS HIPÓTESIS DE UN GOBIERNO NO MAYORITARIO, QUE, DADO NUESTRO SISTEMA DE PARTIDOS Y EL MECANISMO DE DESIGNACIÓN DEL GOBIERNO QUE PREVÉ EL ART. 99 DE LA CONSTITUCIÓN, PUEDE SER UN CASO RELATIVAMENTE FRECUENTE EN NUESTRA VIDA POLÍTICA BAJO

LA VIGENCIA DE ESTA CONSTITUCIÓN, SI CABE, EN TEORÍA, QUE EL REY PRETENDA OBTENER EL REFERENDO PARA UN ACTO, AUN A SABIENDAS DE QUE ELLO PUEDE ORIGINAR UNA CRISIS DE GOBIERNO. SIN EMBARGO, LA LARGA Y POSITIVA PRÁCTICA DE LAS DEMOCRACIAS CORONADAS EUROPEAS NOS MUESTRA QUE TAL EXPEDIENTE HA SIDO ENTERAMENTE RECHAZADO POR LAS VIEJAS Y POPULARES MONARQUÍAS PARLAMENTARIAS EUROPEAS, CONSCIENTES DE QUE, FRENTE A LOS ERRORES DE UN GOBIERNO MAYORITARIO, EL REY DEBE PERMANECER NEUTRAL Y A LA ESPERA DE UNA NUEVA CONSULTA ELECTORAL Y DE QUE, FRENTE A LAS EQUIVOCACIONES DE UN GOBIERNO MINORITARIO, EL REY DEBE ADOPTAR UNA ACTITUD NO MENOS NEUTRAL, A LA ESPERA DE QUE POR LAS CORTES SE EXIJA RESPONSABILIDAD A DICHO GABINETE EN LA FORMA CONSTITUCIONALMENTE PREVISTA, LO QUE MOTIVARÁ EL CAMBIO DEL GOBIERNO. ESTA ACTITUD CONTRIBUYE, INDISCUTIBLEMENTE, A CONSOLIDAR LA INSTITUCIÓN DE LA CORONA, MIENTRAS QUE LA CONTRARIA, MANTENIDA, POR EJEMPLO, EN LA ÚLTIMA ETAPA DE LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL GRIEGA, TRAJÓ LAS CONSECUENCIAS QUE ESTÁN EN LA MEMORIA DE TODOS".(18).

EL REFERENDO ADQUIRIÓ EN ESPAÑA OTRO MATIZ CON RELACIÓN A LA RESPONSABILIDAD QUE DE ÉL SE GENERA; IBA A CONSTITUIR UN MEDIO IDÓNEO PARA CONOCER LA HABILIDAD DE LOS MIEMBROS QUE INTEGREN EL PODER EJECUTIVO PARA SABER SORTEAR LOS INTERESES DEL PUEBLO CON LOS CAPRICHOS DEL MONARCA, DEBIENDO APLICAR CORRECTAMENTE SUS FACULTADES ANTEPONIENDO LA LEY A LOS CAPRICHOS REALES PARA CONSEGUIR LA APROBACIÓN DEL PARLAMENTO Y EL APOYO DEL CIUDADANO.

(18). ALZAGA VILLAMIL, OSCAR, COMENTARIO SISTEMÁTICO A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, ED. DEL FORO, MADRID, ESPAÑA, 1978, PP. 422-423.

"FINALMENTE, SIN NECESIDAD DE EXAMINAR AHORA CON DETENIMIENTO LA TEORÍA DEL REFRENDO, BASTE CON RECORDAR QUE, MEDIANTE ESTE MECANISMO, SE TRASLADA AL REFRENDANTE LA RESPONSABILIDAD DEL ACTO, CON LO QUE, EN REALIDAD, LA CORONA JUNTO CON LA RESPONSABILIDAD PIERDE LA CAPACIDAD DE DECISIÓN POLÍTICA; CUANDO MENOS LA DE INICIATIVA POLÍTICA Y, EN REALIDAD, TAMBIÉN, LA DE DECISIÓN, PUESTO QUE, CON INDEPENDENCIA DE LO QUE MÁS ADELANTE SE EXPONE EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 62 F), EN NINGÚN CASO PUEDE EL REY NEGAR LA FIRMA DEL ACTO QUE SE LE SOMETE. EN DEFINITIVA, COMO DECÍA PÉREZ SERRANO (PÁG. 732 DE SU TRATADO DE DERECHO POLÍTICO) AUNQUE LOS ACTOS SUJETOS A REFRENDO PUEDAN APARECER COMO OPERACIÓN COMPLEJA EN LA QUE HAY UN CONCURSO DE VOLUNTADES, QUE PUEDEN ESTAR EN SITUACIÓN DE SUPRA Y SUBORDINACIÓN, EN REALIDAD, POR EXPLICABLE INVERSIÓN DE TÉRMINOS SI TEÓRICAMENTE SE SUPONE QUE EL AUTOR DEL ACTO ES EL JEFE DE ESTADO, A CUYA VOLUNTAD PRESTA ADHESIÓN EL MINISTRO, PRÁCTICAMENTE OCURRE LO CONTRARIO PORQUE EL PODER ASIGNADO A AQUEL SE EJERCITA REALMENTE POR ÉSTE, CON LO QUE -SEÑALA EL MISMO AUTOR (PÁG.289)- A LA MONARQUÍA LE QUEDA UNA VIRTUALIDAD POCO OSTENTOSA PERO PROVECHOSA Y EFICAZ: CONTRARRESTAR CON LA AUREOLA DE LA TRADICIÓN Y CON EL PRESTIGIO DE LA AUTORIDAD EL PODER INVASOR DEL PARLAMENTO, QUE SÓLO HALLA FRENO POSITIVO CUANDO SE LE ENFRENTA UNA MAGISTRATURA CON SIGLOS DE ABOLONGO Y DE ORIGEN NO DEMOCRÁTICO". (19).

EL REFRENDO EN ESPAÑA ES PRIMORDIALMENTE EL MEDIO POR EL CUAL SE VA A PROTEGER LA INTEGRIDAD DEL MONARCA, EN VISTA DE SER ÉSTE CONSIDERADO UN SÍMBOLO NACIONAL QUE NO PUEDE CAER EN ESTADO DE RESPONSABILIDAD CUANDO ALGUNO DE SUS ACTOS NO SEA ACERTADO; LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, COMO PUDIMOS VER, INFUNDE AL REFRENDO LA PARTICIPA

CIÓN MINISTERIAL SÓLO EN LAS ACTUACIONES REALES, TRANSMITIENDO LA RESPONSABILIDAD HACIA EL MINISTRO QUE REFRENDE LA ACTUACIÓN DEL REY; LA RESPONSABILIDAD POR CONSIGUIENTE NO VA A GENERARSE POR ALGUNA ACTUACIÓN POCO ACERTADA EN SU MINISTERIO, SINO QUE VA A SER EL RESULTADO DE UNA SUMISIÓN A LA VOLUNTAD REAL EN DONDE, SI EL MINISTRO NO ANTEPONE SUS DERECHOS, QUE EL MISMO SISTEMA LE OTORGA AL CREAR UNA INDIVIDUALIZACIÓN EN CUANTO A LA DIRECCIÓN DE CADA MINISTERIO PARA QUE SU TITULAR EJERZA UN CONTROL TOTAL DICTANDO LAS DISPOSICIONES QUE CONSIDERE NECESARIAS PARA SER IMPLEMENTADAS EN LA DEPENDENCIA A SU CARGO, CAERÁ EN ENTREDICHO SU CAPACIDAD SI, COMO ANOTAMOS, SE VUELVE UN SIMPLE AUTORIZADOR DE LA VOLUNTAD DEL MONARCA.

EL MINISTRO POSEE ASIMISMO, CON RESPECTO A SU MINISTERIO, LA FACULTAD DE RECHAZAR LAS DISPOSICIONES QUE EL PRIMER MINISTRO O ALGÚN OTRO ALTO FUNCIONARIO LE PRESENTEN COMO PROPOSICIONES PARA SER REFRENDADAS A EFECTO DE SER APLICADAS EN SU MINISTERIO; EN TAL CASO EL MINISTRO TIENE LA OBLIGACIÓN, JUNTO CON LOS FUNCIONARIOS DE SU DEPENDENCIA, DE REALIZAR UN PROFUNDO ESTUDIO A TALES PROPUESTAS PARA DETERMINAR SI ES O NO POSIBLE SU ACEPTACIÓN Y POR CONSIGUIENTE ESTAR ASÍ EN APTITUD DE ESTAMPAR SU FIRMA EN DICHA DISPOSICIÓN CON LA PLENA CONVICCIÓN DE ESTAR ANALIZADA EN CUANTO A SUS FINES Y ALCANCES Y CON UNA CLARA DEDUCCIÓN DE SER ACERTADA PARA DARSE A CONOCER

Y APLICARSE PARA LOGRAR LOS FINES QUE EL GOBIERNO EN FUNCIONES PLANTEÓ A LA CIUDADANÍA CUANDO REALIZABA SU CAMPAÑA PARA GANARSE ADEPTOS Y ASÍ OBTENER LA VICTORIA EN LAS ELECCIONES PARLAMENTARIAS.

NO DEBEMOS CREER QUE EL REFRENDO SOLAMENTE ACTÚA EN LAS DISPOSICIONES QUE SURJAN DEL REY Y QUE ACEPTÉ EL MINISTRO RESPECTIVO COMO LO SEÑALA LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, SINO QUE ESTA FIGURA TAMBIÉN POSEE OTROS Matices DENTRO DEL SISTEMA ESPAÑOL, PUES VA A SER EL MEDIO IDÓNEO PARA QUE EL PRIMER MINISTRO OBLIGUE A SUS COLABORADORES A CONCIENTIZARSE DE QUE AL ESTAR A CARGO DE UN MINISTERIO DEBEN REALIZAR SU MAYOR ESFUERZO PARA CONOCER TODO LO RELATIVO A LA MATERIA QUE CONTROLA SU DEPENDENCIA CON OBJETO DE ESTAR EN LA POSIBILIDAD DE TOMAR DECISIONES RÁPIDAS, MISMAS QUE EN OCASIONES SE TENDRÁN QUE ASUMIR, Y QUE, DE NO CONTAR CON LOS SUFICIENTES CONOCIMIENTOS DE LA RAMA QUE LES CORRESPONDA ATENDER, CORRERÍAN EL RIESGO DE PONER EN ENTREDICHO SU PERSONALIDAD POLÍTICA Y LA CRÍTICA NO SE HARÍA ESPERAR SI SUS ACTUACIONES NO SON ACERTADAS, Y ESA CRÍTICA PODRÍA INCLUSIVE CONVERTIRSE EN UNA GRAVE CENSURA QUE ORIGINARÍA UNA CRISIS EN TODO EL GABINETE, CREÁNDOLES DE ESTA MANERA A SUS OTROS COMPAÑEROS DE MINISTERIOS Y AL PRIMER MINISTRO UN SERIO PROBLEMA CON EL PARLAMENTO, LO QUE REDUNDARÍA EN UNA DISTRACCIÓN

A LOS ASUNTOS GUBERNAMENTALES QUE SE DEBEN ATENDER POR TRATAR DESESPERADAMENTE DE BUSCAR EXPLICACIONES QUE EN CIERTA FORMA MITIGUEN LA CENSURA EXISTENTE PARA RECONQUISTAR LA CONFIANZA PARLAMENTARIA O, EN SU CASO, AL MENOS PARA CANALIZAR ESA CENSURA HACIA UN MIEMBRO ESPECÍFICO DEL GABINETE Y NO HACIA TODOS LOS MIEMBROS DEL GOBIERNO EN FUNCIONES, QUE EN CASO EXTREMO TENDRÍAN QUE VERSE EN LA DISYUNTIVA DE RENUNCIAR EN PLENO O SOLICITAR LA DISOLUCIÓN DE LAS CORTES PARA BUSCAR EN LA CIUDADANÍA EL APOYO, CON SU VOTO, A LAS POLÍTICAS QUE EL GABINETE ESTÁ IMPLEMENTANDO PARA BUSCAR EL DESARROLLO NACIONAL.

EN CUANTO A LA RESPONSABILIDAD, APARTE DE LO YA DICHO, ES IMPORTANTE CONSIGNAR QUE NO ES UN MEDIO PARA QUITAR Y PONER MINISTROS A LA MENOR CRÍTICA DEL PARLAMENTO, ES UNA FORMA DE CONCIENTIZAR LA FUNCIÓN GUBERNAMENTAL PARA DARLE SEGURIDAD A SUS ACTUACIONES Y CLARIDAD A LAS DISPOSICIONES CREADAS CON EL PROPÓSITO DE NO CONFUNDIR AL PUEBLO QUE EN ÚLTIMA INSTANCIA SERÁ QUIEN, MEDIANTE SU SUFRAGIO, VA A APOYAR O CENSURAR LA ACTUACIÓN DEL GOBIERNO; POR CONSIGUIENTE, LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL CONSTITUIRÁ EL MEDIO POR EL CUAL LA CIUDADANÍA ADQUIERE LA VERDADERA CONVICCIÓN DE CONTAR, EN LOS PUESTOS SUPERIORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CON PERSONAS CAPACES Y RESPONSABLES QUE NO EFECTUARÁN NADA QUE PERJUDIQUE A LOS INTERESES POPULARES QUE INDUDABLEMENTE IMPULSARON A

LOS VOTANTES A COLOCARLOS EN LOS MINISTERIOS EXISTENTES; POR LO QUE, ANTES DE CREAR ALGÚN ORDENAMIENTO, EL MINISTRO, JUNTO CON SUS COLABORADORES, TENDRÁ QUE EFECTUAR UN ESTUDIO Y ANÁLISIS DEL MISMO PARA CONCLUIR SI ESTÁ APOYADO O NO POR LA RAZÓN Y EL DERECHO Y EN CONSECUENCIA APLICARLO CON LA FIRME CONVICCIÓN DE ESTAR REALIZANDO LO CORRECTO, DESCARTANDO ASÍ EL TEMOR DE SER CRITICADO O CENSURADO POR EL PARLAMENTO YA QUE SU RESPONSABILIDAD VA A CONSISTIR EN CUMPLIR CON SU DEBER, DESARROLLANDO EFICAZMENTE LOS FINES DE SU MINISTERIO, Y NO SERÁ DE NINGUNA MANERA LEGAL NI JUSTA LA RESPONSABILIDAD DE SU ACTUACIÓN QUE EL PARLAMENTO QUIERA IMPUTARLE MEDIANTE SUS CRÍTICAS Y CENSURAS, SI ÉSTAS SON CONCEBIDAS COMO MEDIDAS POLÍTICAS PARA PROTEGERSE O HACER NOTORIAS LAS IDEAS Y PERSONALIDAD DE ALGÚN PARTIDO POLÍTICO.

3.3. ARGENTINA.

DENTRO DEL ESTUDIO DEL REFRENDO INCLUIMOS UN PAÍS CON UNA IDIOSINCRACIA SIMILAR A LA NUESTRA, EN DONDE EL PRESIDENTE POSEE UNA IMPORTANCIA RADICAL EN CUANTO A LA CONDUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS A SEGUIR Y A DESARROLLAR EN EL PAÍS; ASÍ ES QUE CONVIENE VER CÓMO NOS PRESENTAN SUS AUTORES LA FORMACIÓN DEL SISTEMA ARGENTINO:

"LA REPÚBLICA ARGENTINA HA ADOPTADO LA FORMA REPRESENTATIVA REPUBLICANA FEDERAL (ART. 1). COMO QUE ES UN ESTADO FEDERAL SE DESENVUELVEN CONJUNTAMENTE AUTORIDADES NACIONALES Y LOCALES, ESTAS ÚLTIMAS REPRESENTADAS POR LAS PROVINCIAS Y LOS MUNICIPIOS.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ES LA FIGURA CENTRAL DE NUESTRO RÉGIMEN POLÍTICO. ES EL JEFE DEL ESTADO Y REPRESENTA LA UNIDAD NACIONAL. COMO JEFE DEL ESTADO FIJA LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL. NUESTRO SISTEMA PRESIDENCIALISTA FUE TOMADO DE LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA. NUESTROS CONSTITUYENTES ORGANIZARON EL PODER A IMITACIÓN DEL SISTEMA NORTEAMERICANO Y PROCLAMARON LOS DERECHOS DEL HOMBRE EN FORMA SIMILAR A LA DECLARACIÓN FRANCESA. NUESTROS CONSTITUYENTES ESTABAN CONSCIENTES DE LA NECESIDAD DE TENER UN PODER EJECUTIVO FUERTE". (20).

EL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA ADOPTADO POR ARGENTINA Y QUE LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS POSEEN, VA A FORMAR UN SISTEMA DE CONCENTRACIÓN EXCESIVA DEL PODER EN UN SOLO INDIVIDUO, COMO NOS DICE OTRO AUTOR AL COMENTARNOS ACERCA DEL PODER EJECUTIVO ARGENTINO:

"AGREGAREMOS QUE EL ÓRGANO PRESIDENCIAL ES UNIPERSONAL, YA QUE LOS MINISTROS SOLO SON ÓRGANOS DE ÓRGANOS Y REFRENDAN Y LEGALIZAN LOS ACTOS DEL PODER EJECUTIVO. ASÍ, EL ART. 74 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DICE QUE 'EL PODER EJECUTIVO DE LA NACIÓN SERÁ DESEMPEÑADO POR UN CIUDADANO CON EL TÍTULO DE PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA', SIENDO, CONFORME AL ART. 86, INC. 1 JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN, Y TIENE A SU CARGO LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL PAÍS, Y DEMÁS ATRIBUCIONES QUE SURGEN DE LOS RESTANTES INCISOS DE ESTE ARTÍCULO, QUE SON LAS ATRIBUCIONES DEL PODER ADMINISTRADOR, DEL CUAL EL PRESIDENTE ES EL ÓRGANO SUPERIOR Y QUE EXTERIORIZA SUS ACTOS ADMINIS-

TRATIVOS Y DEMÁS ACTIVIDADES DENTRO DE LA 'ZONA DE RESERVA ADMINISTRATIVA' POR INTERMEDIO DE LOS MINISTERIOS". (21).

PASEMOS A VER CUÁLES VAN A SER LAS ATRIBUCIONES DEL EJECUTIVO QUE EN UN SISTEMA PRESIDENCIAL PUEDEN LLEGAR A VERSE COMPARTIDAS CON LAS ATRIBUCIONES DE LOS OTROS PODERES EXISTENTES, MEDIANTE UNA COLABORACIÓN DE LOS MISMOS O MEDIANTE UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES HECHA HACIA EL PRESIDENTE, EL CUAL, AL CONTAR CON LOS ELEMENTOS TÉCNICAMENTE CAPACITADOS PARA RESOLVER Y ATENDER DETERMINADA RAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ESTÁ EN LA POSIBILIDAD DE DAR UNA SOLUCIÓN ADECUADA AL PROBLEMA O A LA CIRCUNSTANCIA QUE SE PRESENTE.

"EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EJERCE ESENCIALMENTE DOS CLASES DE ATRIBUCIONES, UNAS DE SUBSTANCIA POLÍTICA Y OTRAS DE ÍNDOLE ADMINISTRATIVA. COMO JEFE SUPREMO DE LA NACIÓN, TIENE A SU CARGO LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL PAÍS (ART. 86, INC. 1, CONSTITUCIÓN NACIONAL). ESTE CONCEPTO AMPLIO, Y A LA VEZ DEFINICIÓN GENÉRICA, COMPORTA DOS NOCIONES COMPRESIVAS: LA DE JEFE SUPREMO Y LA DE ADMINISTRADOR GENERAL, QUE EXAMINAREMOS SUMARIAMENTE. EL CITADO PRECEPTO CONSTITUCIONAL ENUMERA A CONTINUACIÓN LAS ATRIBUCIONES DEL PODER EJECUTIVO, QUE SON NO SOLAMENTE EJECUTIVAS, SINO TAMBIÉN COLEGISLATIVAS Y JURISDICCIONALES; PERO LO SON EN SENTIDO LIMITADO, ESTO ES, QUE NO LAS EJERCE COMO PROPIA POTESTAD DE LEGISLAR O DE DECIDIR, EN SU CASO -LO QUE IMPORTARÍA INVADIR LAS ESFERAS DE LOS OTROS PODERES- SINO COMO PARTICIPE DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

(21). CANASTI, JOSÉ, DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL. I, REIMPRESIÓN, DEPALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1981, P. 363.

CUANDO OBRA COMO COLEGISLADOR, Y EN DECISIONES JURISDICCIONALES (RESOLVER CUESTIONES ADMINISTRATIVAS EN LA FORMA QUE LA LEY ESTABLECE, O DICTAR DECISIONES EN RECURSOS JERÁRQUICOS, ETC.). LO 'JURISDICCIONAL' NO PUEDE CONFUNDIRSE CON LO 'JUDICIAL' FUNCIÓN QUE LE PROHIBE LA CONSTITUCIÓN (ART. 95), AUNQUE ESTA PROHIBICIÓN NO NECESITA ESTAR ESCRITA, PUES LA EXCLUYE EL SISTEMA DE PODERES.

EJERCE ADEMÁS, LA FACULTAD DE INDULTAR Y CONMUTAR PENAS, PRERROGATIVA ÉSTA QUE EL PODER EJECUTIVO EJERCE DENTRO DE LOS LÍMITES SEÑALADOS POR LA CONSTITUCIÓN Y LOS PRINCIPIOS, REALIZA UNA FUNCIÓN QUE SUBSTANCIALMENTE ES DE GOBIERNO Y NO JUDICIAL, COMO AL PUNTO SE ADVIERTE". (22).

VEAMOS CÓMO SE EXTERIORIZAN LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE:

"EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ARGENTINO EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO PRESIDENCIAL, ENUMERADAS EN EL ARTÍCULO 83 DE LA CONSTITUCIÓN, SE TRADUCE EN ACTOS DEL PODER EJECUTIVO, ESTOS ACTOS REQUIEREN PARA SU VALIDEZ LA REFRENDATA DE UN ÓRGANO INDIVIDUAL DENOMINADO MINISTRO SECRETARIO DE ESTADO. EN EFECTO, EL ARTÍCULO 84 DE LA CONSTITUCIÓN PRESCRIBE: 'EL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS DE LA NACIÓN ESTARÁ A CARGO DE MINISTROS SECRETARIOS DE ESTADO, QUIENES REFRENDARÁN Y LEGALIZARÁN LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA NACIÓN POR MEDIO DE SU FIRMA, SIN LA CUAL CARECEN DE EFICACIA'". (23).

EL MINISTRO SECRETARIO DE ESTADO VA A PARTICIPAR EN EL ACCIONAR DEL PRESIDENTE, YA QUE COMO VIMOS SERÁ EL ENCARGADO DE REFRENDAR Y LEGALIZAR TODOS LOS ACTOS

(22). BIELSA, RAFAEL, DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I, 6° ED., LA LEY, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1964, P. 289.

(23). VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN, DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO II, TIPOGRÁFICA ARGENTINA, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1950, P. 615.

PRESIDENCIALES CON LA FINALIDAD DE QUE SE CUMPLAN PLENAMENTE. PARA CONOCER MÁS ACERCA DEL ÓRGANO MINISTERIAL ES CONVENIENTE ANOTAR CÓMO ESTÁ FORMADO:

"EL ÓRGANO MINISTERIAL ES DE ORIGEN CONSTITUCIONAL. EL CAPÍTULO IV DE LA SECCIÓN SEGUNDA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL SE REFIERE A LOS MINISTROS DEL PODER EJECUTIVO Y EL ART. 87 INDICA QUE 8 MINISTROS SECRETARIOS TENDRÁN A SU CARGO EL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS DE LA NACIÓN Y REFRENDARÁN Y LEGALIZARÁN LOS ACTOS DEL PRESIDENTE POR MEDIO DE SU FIRMA, SIN CUYO REQUISITO CARECEN DE EFICACIA. UNA LEY ESPECIAL DESLINDARÁ LOS RAMOS DEL RESPECTIVO DESPACHO DE LOS MINISTROS.

LAS ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO MINISTERIAL SURGEN EN PARTE DE LA CONSTITUCIÓN Y EN PARTE DE LAS LEYES A QUE SE REFIERE LA CONSTITUCIÓN QUE HAN DE DESLINDAR LOS RAMOS DE LOS DISTINTOS MINISTERIOS. SE HAN DICTADO DIVERSAS LEYES SOBRE MINISTERIOS. ACTUALMENTE VIGENTE ES LA 20.524. ESTA LEY, COMO TODAS LAS ANTERIORES, TIENE CLÁUSULAS GENERALES RELATIVAS A TODOS LOS MINISTROS Y CLÁUSULAS ESPECIALES REFERENTES A CADA MINISTRO EN PARTICULAR. LOS MINISTROS SON JEFES DE LAS GRANDES RAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN Y CABE DIFERENCIAR LA COMPETENCIA DE ELLOS COMO SECRETARIOS DEL PODER EJECUTIVO Y COMO JEFES DEL RESPECTIVO MINISTERIO. DE ESTA DISTINCIÓN DERIVA UNA CONSECUENCIA IMPORTANTE Y ES LA DE QUE SON ACTOS ADMINISTRATIVOS AQUELLOS EN QUE INTERVENGAN COMO MINISTROS DEL PODER EJECUTIVO QUE SEAN SUSCRITOS POR EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN Y REFRENDADOS Y LEGALIZADOS CON SU FIRMA. LOS ACTOS QUE REALICEN COMO JEFES DEL RESPECTIVO MINISTERIO NO SON ACTOS ADMINISTRATIVOS; SON ACTOS DE ADMINISTRACIÓN INTERNA QUE SE DENOMINAN RESOLUCIONES MINISTERIALES". (24).

EL MINISTRO SECRETARIO DE ESTADO DENTRO DEL ÁMBITO DE LA DEPENDENCIA QUE PRESIDE, VA A EFECTUAR TODAS LAS

(24). MARÍA DIEZ, MANUEL, OB. CIT., PP.-158-159-160.

ACCIONES NECESARIAS PARA REALIZAR SUS FUNCIONES LO MEJOR POSIBLE POR MEDIO DE REGLAMENTOS INTERNOS, CIRCULARES Y OTRAS DISPOSICIONES QUE LLEVARÁN SU FIRMA; PERO NO SON ÉSTAS LAS QUE SE DEBEN CONSIDERAR DENTRO DE LA ESFERA DEL REFERENDO QUE LA CONSTITUCIÓN ARGENTINA SEÑALA, YA QUE EL REFERENDO ACTUARÁ EN LOS DOCUMENTOS O DISPOSICIONES DE INTERÉS GENERAL QUE AFECTEN LOS INTERESES DE TERCEROS, EN DONDE PUEDE EXISTIR LA POSIBILIDAD DE INTERPELARLOS PARA, DE ESTA MANERA, CONCIENTIZAR A LOS SIGNATARIOS A FIN DE QUE EFECTÚEN SU LABOR DE CONDUCCIÓN MINISTERIAL PLENAMENTE CONSCIENTES DE QUE LAS POLÍTICAS QUE LE APOYEN AL PRESIDENTE PUEDEN COLOCARLOS EN ENTREDICHO CON LA CIUDADANÍA. ANTES DE PROSEGUIR CON EL ESTUDIO DEL REFERENDO ARGENTINO VEAMOS CUÁLES FUNCIONES DESARROLLAN LOS MINISTROS EN ARGENTINA:

"POR SU FORMA Y OBJETO LAS FUNCIONES QUE EJERCEN LOS MINISTROS SON DE DOS ÓRDENES: POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS.

A) FUNCIONES POLÍTICAS; SU NATURALEZA PRINCIPALMENTE EJECUTIVA. DE LA PROPIA ÍNDOLE DE NUESTRO SISTEMA -QUE NO ES PARLAMENTARIO, NI EXCLUSIVAMENTE EJECUTIVO- SE SIGUE QUE LA NATURALEZA POLÍTICA DEL MINISTERIO ESTÁ DETERMINADA POR LAS SIGUIENTES REGLAS: 1) INCOMPATIBILIDAD DE CARGOS; LOS MINISTROS NO PUEDEN SER SENADORES NI DIPUTADOS, SIN HACER DIMISIÓN DE SUS EMPLEOS DE MINISTROS' (ART. 91 DE LA C.N.); 2) REPRESENTACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA, ANTE EL CONGRESO, DE SU RESPECTIVO DEPARTAMENTO (ART. 2, INC. 1, DE LA LEY ORG. DE MINIST.); 3) REFERENDAR Y LEGALIZAR CON SU FIRMA LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA NACIÓN, Y AHÍ LA RESPONSABILIDAD

DAD POLÍTICA, QUE SE HACE EFECTIVA POR EL JUICIO POLÍTICO.

B) FUNCIONES ADMINISTRATIVAS. EN GENERAL, EN TODO MINISTERIO SE CONCENTRAN LAS DIVERSAS ACTIVIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO, RAZÓN POR LA CUAL SE HA DICHO QUE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS SE REVELA EN EL MINISTERIO.

EN EL ORDEN ADMINISTRATIVO LOS MINISTROS EJERCEN FUNCIONES ATRIBUIDAS EXPRESAMENTE POR LA LEY, QUE SON: A) DE CARÁCTER JURÍDICO REPRESENTATIVO (ART. 2, INC. 3), EN ACTOS QUE OBLIGAN JURÍDICAMENTE AL ESTADO (V.GR., EN LOS CONTRATOS), Y ASUMEN LA DEFENSA DE ÉSTE CONFORME A LA LEY (ART. 2, INCS. 9 Y 10); B) ORGANIZACIÓN Y DIRECCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL DEPARTAMENTO (ART. 2, INCS. 11 Y 17); C) DE ADMINISTRACIÓN INTERNA (ART. 2, INCS. 5,6,8 Y 11); RESOLVER POR SÍ SOLO LOS ASUNTOS QUE NO REQUIERAN SER RESUELTOS POR EL PODER EJECUTIVO Y RECIBIR, TRAMITAR Y LLEVAR A LA RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE TODA PETICIÓN QUE SE LE DIRIJA A ÉSTE. LAS DEMÁS ATRIBUCIONES SON POLÍTICAS O GUBERNATIVAS.

ESENCIALMENTE EJECUTIVAS: A) RESOLUCIÓN DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS DE SU DEPARTAMENTO QUE NO REQUIERAN SER RESUELTOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA; B) DIRECCIÓN, CONTRALOR Y SUPERINTENDENCIA DE LAS OFICINAS; C) DICTAR 'CIRCULARES' E 'INSTRUCCIONES' DIRIGIDAS A TODOS LOS EMPLEADOS O A UN SOLO EMPLEADO; D) RÉGIMEN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVO RESPECTIVO DEPARTAMENTO.

PERO LA REGLA MÁS CLARA Y TERMINANTE DE LIMITACIÓN DE COMPETENCIA DE LOS MINISTROS, ES LA DEL ART. 89. POR APLICACIÓN DE ESTE PRECEPTO LOS MINISTROS NO PUEDEN NOMBRAR FUNCIONARIOS O EMPLEADOS". (25).

CON LA CONSIDERACIÓN DE QUE EL PODER EJECUTIVO ES UNITARIO Y SÓLO EN EL PRESIDENTE VA A RECAER LA DIRECCIÓN DEL MISMO, DEBE EXISTIR UNA BIEN DEFINIDA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y UNA BIEN DEFINIDA FORMA DE LLENAR LOS

(25) BIELSA, RAFAEL, PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 3º ED., DEPALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1966, PP. 750-751.

CUADROS DIRECTIVOS PARA CONTROLAR Y MANEJAR LA COMPLEJA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA QUE SE PRESENTA EN LOS SISTEMAS PRESIDENCIALES; POR ELLO, AL NOMBRAR EL PRESIDENTE A SUS COLABORADORES INMEDIATOS SE LE OTORGA LA POSIBILIDAD DE COLOCAR A LAS PERSONAS DE SU ENTERA CONFIANZA, CONSIGUIENDO CON ELLO UNA RÁPIDA Y CLARA SATISFACCIÓN DE SUS IDEAS Y SISTEMAS PARA SER APLICADOS EN CADA UNO DE LOS ÁMBITOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

"EL NOMBRAMIENTO DE LOS MINISTROS SECRETARIOS DE ESTADO ES UNA ATRIBUCIÓN EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA NACIÓN, Y PODRÍA ARGÜIRSE, ENTONCES, QUE SIENDO ÉSTE POLÍTICAMENTE RESPONSABLE POR 'CULPA IN ELIGENDO', DEBERÍA LÓGICAMENTE SER EXCLUIDA LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL. PERO, LA CARTA FUNDAMENTAL COMO UNA GARANTÍA DE LA LEGITIMIDAD DE LOS ACTOS DEL ÓRGANO PRESIDENCIAL PRESCRIBE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL POR EL SOLO HECHO DE LA REFRENDATA, NO EN FORMA PERSONAL SINO SOLIDARIAMENTE CON EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN.

ES DE SEÑALAR QUE LA RESPONSABILIDAD MINISTERIAL NO SOLAMENTE ALCANZA A LOS MINISTROS SECRETARIOS DE ESTADO POR LOS ACTOS QUE LEGALIZAN DEL PRESIDENTE DE LA NACIÓN, SINO TAMBIÉN POR LOS QUE REALIZAN POR SÍ SOLOS AL DICTAR RESOLUCIONES EN LO CONCERNIENTE AL RÉGIMEN ECONÓMICO Y ADMINISTRATIVO DE SUS RESPECTIVOS DEPARTAMENTOS, DESDE QUE LOS ÓRGANOS MINISTERIALES EN EL EJERCICIO DE ESTAS FUNCIONES PUEDEN INCURRIR EN MAL DESEMPEÑO O EN DELITO, HECHOS QUE DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 46 DE LA CONSTITUCIÓN DETERMINAN CAUSAS DE RESPONSABILIDAD". (26).

VEAMOS A CONTINUACIÓN LAS CONDICIONES Y CONSECUENCIAS QUE EL REFERENDO PRESENTA Y QUE LOS AUTORES ARGENTINOS HAN SEÑALADO, PARA POSTERIORMENTE ANALIZARLO Y ASÍ COMPRENDER LA REALIDAD POLÍTICA QUE REVISTE LA FIRMA DEL MINISTRO SECRETARIO DE ESTADO EN EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA ARGENTINO.

"LA CONSTITUCIÓN PRESCRIBE COMO CONDICIÓN DE 'EFICACIA' DE LOS ACTOS DEL PRESIDENTE DE LA NACIÓN LA REFERENDATA DEL MINISTRO SECRETARIO DE ESTADO COMPETENTE (ART. 84). ESTE TEXTO EMPLEA EN MODO CONJUNTIVO LOS VERBOS REFERNDAR Y LEGALIZAR. ÉSTAS DOS ACCIONES LAS CUMPLE EL ÓRGANO MINISTERIAL POR MEDIO DE SU FIRMA. SEGÚN LA SIGNIFICACIÓN IDIOMÁTICA, REFERNDAR ES AUTORIZAR UN DOCUMENTO CON LA FIRMA DE PERSONA HÁBIL PARA ELLO; Y LEGALIZAR ES COMPROBAR Y CERTIFICAR LA AUTENTICIDAD DE UN DOCUMENTO. ASÍ, PUES, EL MINISTRO SECRETARIO DE ESTADO QUE SUBSCRIBE UN ACTO DEL PODER EJECUTIVO NO SÓLO AUTORIZA EL ACTO QUE HA FIRMADO SINO TAMBIÉN LO CERTIFICA Y AUTENTIZA.

ESA 'CONDITIO' DE LA FIRMA MINISTERIAL -LA REFERENDACIÓN- ES LA QUE DA VALIDEZ AL ACTO DEL PODER EJECUTIVO; ES UNA FORMALIDAD ESENCIAL QUE LO INTEGRA Y SIN LA CUAL PUEDE SER OBJETO DE IMPUGNACIÓN JURISDICCIONAL. EL REFERENDO NO HA DE SER CONSIDERADO COMO UN ELEMENTO QUE CONCURRE A LA INTEGRACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL AUTOR DEL ACTO, POR CUANTO -COMO SE TIENE EXPLICADO (SUPRA 173)- EL ÓRGANO PRESIDENCIAL ES UNIPERSONAL Y NO COLEGIADO. LA REQUISITA FIRMA MINISTERIAL SOLAMENTE ATAÑE A LAS FORMAS DEL ACTO, NUNCA A SU SUBSTANCIA. LA REFERENDACIÓN ES UNA GARANTÍA DE LA LEGITIMIDAD DEL ACTO Y DE SU AUTENTICIDAD; ÉL ENTRAÑA POR SÍ SOLO LA RESPONSABILIDAD DEL REFERENDARIO.

NO ES SUFICIENTE PARA LA VALIDEZ DE LOS ACTOS DEL PODER EJECUTIVO LA FIRMA DE UN ÓRGANO MINISTERIAL CUALQUIERA; ES ABSOLUTAMENTE PRECISO QUE EL ÓRGANO SEA COMPETENTE EN LA MATERIA A QUE EL ACTO SE

REFIERE. SI EL ACTO ESTÁ SUBSCRITO POR UN ÓRGANO INCOMPETENTE, SU NULIDAD ES INDISCUTIBLE. EN EFECTO, LAS ATRIBUCIONES DEL ÓRGANO PRESIDENCIAL SON EJERCIDAS POR EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN, PERO DEBEN -DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 84 DE LA CONSTITUCIÓN- DISTRIBUIRSE ENTRE LOS ÓRGANOS MINISTERIALES, SEGÚN LAS PRESCRIPCIONES DE LA RESPECTIVA LEY ORGÁNICA. EN CASO DE DUDA SOBRE LA COMPETENCIA EL PODER EJECUTIVO DECIDE SIN RECURSO ALGUÑO (LEY 13.529, ART. 6º). " (27).

"ES CIERTO QUE EL ACTO DEL PRESIDENTE CARECE DE VALIDEZ SI LE FALTA LA FIRMA MINISTERIAL QUE DEBE REFRENDAR Y LEGALIZAR SUS ACTOS, PERO NO ES MENOS CIERTO QUE SI EL PRESIDENTE ADOPTA UNA DECISIÓN, ESA DECISIÓN REPRESENTARÁ EL QUERER DE LA NACIÓN, Y COMO QUE EL PRESIDENTE PUEDE NOMBRAR Y REMOVER POR SÍ SOLO A LOS MINISTROS DE DESPACHO, NADA IMPEDIRÍA QUE SI UN MINISTRO NO QUISIERA REFRENDAR LA VOLUNTAD DEL PRESIDENTE POR TENER UNA OPINIÓN CONTRARIA, ÉSTE LE RENOVIERA Y DESIGNARA A OTRO QUE REFRENDE Y LEGALICE CON-SU-FIRMA. EN UNA PALABRA, EL PRESIDENTE EN TODAS LAS OPORTUNIDADES PUEDE HACER-PREVALECER-SU OPINIÓN SOBRE LA DE LOS MINISTROS Y ELLO NOS MUEVE A CONSIDERAR QUE EL ÓRGANO EJECUTIVO ES UNIPERSONAL, YA QUE EL QUERER DEL PRESIDENTE ES EL DE LA NACIÓN. EN CONSECUENCIA, ENTONCES, LA VOLUNTAD DEL MINISTRO NO PUEDE INFLUIR EN LA VOLUNTAD DEL PRESIDENTE NI HACERLA MODIFICAR, SI ÉSTE NO QUISIERA, POR LO QUE SU VOLUNTAD REPRESENTA LA DE LA NACIÓN". (28).

EL REFRENDO ARGENTINO VA A PRESENTAR PERFILES MUY SIMILARES A LOS QUE SE OBSERVAN EN MÉXICO; PRIMERAMENTE PODEMOS VER QUE EL PODER EJECUTIVO ES UNIPERSONAL Y EL PRESIDENTE TENDRÁ TODA LA LIBERTAD PARA ELEGIR A SUS

(27). VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN, OB.CIT., PP. 654-655.

(28) MARTA DIEZ, MANUEL, OB. CIT., P. 154.

COLABORADORES, LOS CUALES SE HARÁN CARGO DE LAS DIVERSAS RAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EL SECRETARIO DE ESTADO SERÁ SÓLO UN COLABORADOR DEL PRESIDENTE, UN FUNCIONARIO ENCARGADO DEL CONTROL DE UNA DEPENDENCIA EN DONDE SE ATENDERÁ UNA MATERIA ESPECÍFICA, CON EL PROPÓSITO DE QUE ESA DEPENDENCIA APLIQUE CORRECTAMENTE LAS INSTRUCCIONES QUE EL TITULAR DEL EJECUTIVO TRANSMITA A TRAVÉS DEL MINISTRO SECRETARIO DE ESTADO ENCARGADO DE LA MISMA.

EL REFRENDO EN SÍ, VA A ESTAR REVESTIDO, COMO EN TODOS LOS PAÍSES CON SISTEMA PRESIDENCIAL, DE UNA INTERROGANTE EN CUANTO A SU APLICACIÓN Y EN CUANTO A LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE DEBEN RECUBRIR A CUALQUIER FIGURA JURÍDICA DE IMPORTANCIA GENERAL. SU ESTRUCTURA JURÍDICA SE CONCRETA A SER UN MEDIO POR EL CUAL SE AUTORIZARÁ EL NACIMIENTO A LA VIDA JURÍDICA DE LAS DISPOSICIONES PRESIDENCIALES, LEGALIZANDO A LA VEZ DICHAS DISPOSICIONES QUE HAN SIDO EMANADAS DEL PODER EJECUTIVO.

SIN EMBARGO, NO SEÑALAN LOS JURISTAS ARGENTINOS NINGUNA OTRA MODALIDAD DISTINTA QUE VIGORICE Y LE OTORQUE MAYOR REALCE A ESTA FIGURA CONSTITUCIONAL.

ES CIERTO QUE EL ÓRGANO MINISTERIAL, AL SER ELEGIDO Y REMOVIDO POR EL PRESIDENTE A SU ENTERA VOLUNTAD, ESTÁ

MANIATADO EN CIERTA FORMA PARA CONTRADECIR O INTERPELAR ALGUNA CUESTIÓN QUE IMPORTE A SU DEPENDENCIA TRATAR, Y QUE POR AQUELLA FACULTAD DE NOMBRAMIENTO SE ENCUENTRE OBLIGADO A FUNGIR COMO SIMPLE DIRECTOR DE UNA DEPENDENCIA EN DONDE SUS FUNCIONES CONSISTEN TAN SÓLO EN VIGILAR EL ÓPTIMO DESARROLLO DE LOS ACTOS Y ACTIVIDADES DE LA MISMA. SIN EMBARGO, SE DEBERÍA CONSIDERAR A LOS SECRETARIOS DE ESTADO COMO FUNCIONARIOS DE PRIMER NIVEL, A LOS CUALES SE LES CONCEDIERAN LAS FACULTADES NECESARIAS DENTRO DE SU COMPETENCIA PARA QUE, CON EL ASESORAMIENTO Y APOYO DEL PERSONAL A SU CARGO ESPECIALIZADO DEBIDAMENTE EN LA PROBLEMÁTICA DE LOS ASUNTOS QUE A LA DEPENDENCIA CORRESPONDE CONOCER Y ATENDER, SE LES PERMITA LA POSIBILIDAD DE DICTAR LAS DISPOSICIONES Y ORDENAMIENTOS QUE HABRÁN DE SER APLICADOS; SIMPLIFICANDO CON ELLO TODOS LOS EXPERIMENTOS A QUE LLEGAN A CONVERTIRSE ALGUNAS DISPOSICIONES ELABORADAS O REDACTADAS POR "TÉCNICOS" EN LA MATERIA QUE, SI BIEN CUENTAN CON VASTOS CONOCIMIENTOS DE TIPO DOCTRINARIO Y ACADÉMICO, LES FALTA EN MUCHO ESA PRÁCTICA QUE HACE AL MAESTRO Y QUE EN MUCHAS OCASIONES ES MUY DISTINTA A LO QUE ENSEÑAN LAS TEORÍAS QUE SE ESTUDIAN EN LAS UNIVERSIDADES.

POR EL PROPIO SISTEMA, EL MINISTRO NO DEBIERA SER SUJETO DE NINGUNA RESPONSABILIDAD EN CUANTO A LOS ORDENAMIENTOS QUE APLICA EN SU DEPENDENCIA O QUE REFRENDÓ POR

REFERIRSE EL ACTO PRESIDENCIAL A ASUNTOS DE SU COMPETENCIA, EN VIRTUD DE QUE SU VOLUNTAD SE ENCUENTRA VICIADA DESDE EL MISMO MOMENTO EN QUE FUE NOMBRADO PARA DIRIGIR ALGUNA RAMA DE LA ADMINISTRACIÓN. NO ES MUY JUSTO IMPUTARLE RESPONSABILIDAD POR EL SIMPLE HECHO DE ESTAMPAR SU FIRMA, PUES DE NO HACERLO ÉL MISMO ESTARÍA ARRIESGANDO SU FUTURO POLÍTICO. EN REALIDAD NO DEBERÍA EXISTIR NINGUNA CLASE DE RESPONSABILIDAD EN ESTE CASO, YA QUE EL PRESIDENTE, SE QUIERA O NO, ES EL QUE VA A ESTABLECER LAS POLÍTICAS, SEGÚN SU CONVICCIÓN LAS MÁS ACERTADAS, QUE SE HABRÁN DE APLICAR DENTRO DE SU GESTIÓN; Y EL MINISTRO, AUNQUE CUENTE CON UNA SÓLIDA FORMACIÓN EN LA MATERIA EN LA QUE ESTÁ A CARGO, NO PUEDE CONTRADICIR DE NINGÚN MODO LAS ÓRDENES QUE PROVENGAN DEL TITULAR DEL EJECUTIVO, ASÍ QUE DEBE ACATARLAS COMO DIRECTRICES EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES. POR LO ANTERIOR, EL MINISTRO SE ENCUENTRA EN CIERTA FORMA IMPOSIBILITADO PARA DESARROLLAR SUS PROPIAS IDEAS Y PLANES DE TRABAJO, YA QUE CONTINUAMENTE ESTARÁ VIGILADO Y SUPERVISADO, Y EN CASO DE QUE REALICE ALGUNA VARIANTE A DICHAS ÓRDENES PRESIDENCIALES CORRERÁ EL RIESGO DE ASUMIR UNA RESPONSABILIDAD DE TIPO PERSONAL, PERO NO ANTE EL LEGISLATIVO O LA CIUDADANÍA, SINO ANTE EL PROPIO PRESIDENTE QUIEN, AL VER SU DESEMPEÑO Y NO PARECERLE CONVENIENTE LA MEDIDA ADOPTADA POR EL MINISTRO, PROCEDERÁ INMEDIATAMENTE A DESTITUIRLO Y A COLOCAR EN SU LUGAR A OTRO QUE SIMPLEMENTE SE DEDIQUE A ACATAR OBEDIENTEMENTE

SUS INSTRUCCIONES SIN JUZGARLAS NI MUCHO MENOS MODIFICARLAS.

COMO SE OBSERVA, EL REFRENDO ES UNA FIGURA CONSTITUCIONAL QUE DEBE EXISTIR EN LOS ACTOS DEL PRESIDENTE PARA OTORGARLES LEGALIDAD Y EFICACIA. EN LA SITUACIÓN LEGAL DE ARGENTINA, EL REFRENDO PARECIERA QUE AMPLÍA SUS EFECTOS EN RELACIÓN A LA FORMA EN QUE SE PRESENTA ÉSTE EN NUESTRO PAÍS EN DONDE SE ESTABLECE QUE SIN LA FIRMA DEL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO EN TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DICTADOS POR EL PRESIDENTE, ÉSTOS NO SERÁN OBEDECIDOS; PERO, EN REALIDAD, TANTO EN MÉXICO COMO EN ARGENTINA ESTA FIGURA ES IGUAL EN SU ESENCIA; NO SE PIENSA QUE AL BUSCARSE LA LEGALIDAD Y EFICACIA DEL ACTO CON EL REFRENDO SE ESTÉ PROVOCANDO UN FRENO AL PODER EJECUTIVO, SINO QUE TAN SÓLO SE PLANTEA UNA INTERROGANTE AL RESPECTO, COMO YA LO DIJO UN AUTOR, LEGALIZAR ES COMPROBAR Y CERTIFICAR LA AUTENTICIDAD DE UN DOCUMENTO Y AL REFRENDARLO LO ESTÁ AUTORIZANDO POR SER UNA PERSONA HÁBIL Y COMPETENTE PARA ELLO; PERO EN ESTE CASO ES DIFÍCIL CONCEBIR QUE EL REFRENDO SEA UNA AUTORIZACIÓN HECHA POR "PERSONA HÁBIL" YA QUE, DE HECHO, EL MINISTRO SECRETARIO PUEDE SER CUALQUIER PERSONA QUE HAYA SIDO NOMBRADA POR EL PRESIDENTE COMO TAL, DE ACUERDO A SU PERSONAL CONSIDERACIÓN Y CONVENIENCIA; EL MINISTRO SECRETARIO NO ES ELEGIDO EN VOTACIÓN POPULAR COMO EN EL CASO DEL PRESIDENTE, QUIEN, AL REALIZAR SU

CAMPAÑA ELECTORAL PROPICIA UN ACERCAMIENTO CON EL PUEBLO Y EN TAL CIRCUNSTANCIA SE LLEGAN A CONOCER VARIOS ASPECTOS DE SU PERSONA CON LOS CUALES LA GENTE PUEDE FORMARSE UNA IDEA GENERAL DE SU PERSONALIDAD Y EN TAL CASO PUEDE IDENTIFICARSE ÉSTA CON LA IDIOSINCRACIA DE LOS VOTANTES QUE PROCEDEN A ELEGIRLO; PERO NO SUCEDE ASÍ CON EL MINISTRO PUES INCLUSIVE PUEDE DARSE EL SÚPUESTO DE QUE SE TRATE DE ALGUIEN RECIÉN SURGIDO A LA ÉLITE POLÍTICA, DEL QUE SE DESCONOZCA TANTO SU CURRÍCULUM PROFESIONAL COMO EL POLÍTICO Y EL PERSONAL, Y EN TAL HIPÓTESIS PARECERÍA INADMISIBLE ATRIBUIRLE A DICHA PERSONA LA FACULTAD DE CERTIFICAR Y AUTORIZAR LAS DISPOSICIONES PRESIDENCIALES, AUN HABIENDO SIDO NOMBRADO MINISTRO SECRETARIO DE ESTADO.

COMO EL ANTERIOR SUPUESTO PUEDEN DARSE VARIOS MÁX Y POR TANTO NO ES CONVENIENTE QUE A UNA FIGURA CONSTITUCIONAL, COMO LO ES EL REFERENDO, SE LE PRETENDA ATRIBUIR A UN FUNCIONARIO NOMBRADO A LIBRE ALBEDRÍO DEL PRESIDENTE PARA QUE, ENTRE SUS FUNCIONES, CERTIFIQUE Y AUTORICE LOS ACTOS PRESIDENCIALES. ÉSTO PORQUE EL PODER EJECUTIVO NO ESTÁ CONTROLADO EN SU MÁX ALTA INVESTIDURA POR UNA PERSONA INCAPAZ O IMPUESTA POR ALGÚN GOLPE DE ESTADO O POR UNA DICTADURA HEREDITARIA, SINO QUE POR EL CONTRARIO, ESTÁ FORMADO EN BASE A TODO UN PROCESO DE SELECCIÓN QUE SE EFECTÚA MEDIANTE EL ESCRUTINIO DE

LA POBLACIÓN QUE LO ELIGE POR MEDIO DE VOTACIÓN DIRECTA, PLENAMENTE CONSCIENTE Y ENTERADA DEL PLAN DE TRABAJO QUE HA PROPUESTO, Y EN CIERTA FORMA CONOCEDORA DE LA MENTALIDAD QUE EL CANDIDATO TRATARÁ DE INYECTAR AL GOBIERNO, EN CASO DE LLEGAR A SER ELECTO. POR TALES MOTIVOS ES INCONGRUENTE QUE EL REFRENDO SE ORIENTE A CERTIFICAR Y AUTORIZAR LOS ACTOS PRESIDENCIALES YA QUE, QUIÉRASE O NO, EL MINISTRO SECRETARIO AL EJERCER SUS FUNCIONES EN LA DEPENDENCIA A SU CARGO ESTÁ APLICANDO LAS DIRECTRICES QUE EL MISMO PRESIDENTE LE PLANTEÓ DESDE EL MOMENTO EN QUE DECIDIÓ NOMBRARLO SU COLABORADOR. POR ELLO, COMO SE OBSERVA, NO TIENE NINGÚN SENTIDO QUE EXISTA EL REFRENDO EN ARGENTINA PUES SUS LEGISLADORES, AL IGUAL QUE EN NUESTRO PAÍS, TEMEROSOS DE MOLESTAR O PERTURBAR AL TITULAR DEL EJECUTIVO NO BUSCAN, DESAFORTUNADAMENTE, UNA MEJOR FORMA DE ADECUACIÓN DEL REFRENDO AL SISTEMA PRESIDENCIAL QUE ES EL QUE IMPERA EN ESE PAÍS, Y TAMBIÉN EN LA MAYORÍA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA.

CAPITULO IV

NATURALEZA JURIDICA DEL REFRENDO DESDE DIVERSOS ANGULOS NORMATIVOS QUE CARACTERIZAN SU APLICACION Y EXISTENCIA

4.1. EL REFRENDO EN LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

CON FECHA 26 DE DICIEMBRE DE 1985 LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SUFRIÓ UNA REFORMA AL ADICIONÁRSELE UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 13, EL CUAL EN UN PRINCIPIO SEÑALABA TEXTUALMENTE:

"LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEBERÁN, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES, IR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE ESTADO O EL JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO RESPECTIVO, Y CUANDO SE REFIERAN A ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE DOS O MÁS SECRETARÍAS O DEPARTAMENTOS, DEBERÁN SER REFRENDADOS POR TODOS LOS TITULARES DE LOS MISMOS".

EL SEGUNDO PÁRRAFO QUE SE LE ADICIONÓ AL CITADO ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA SEÑALA:

"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".

EN CUANTO A LA ADICIÓN DEL SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 13, EXPLICA EL EXPRESIDENTE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO EN ALGUNOS DE LOS PÁRRAFOS DE SU INICIATIVA LO SIGUIENTE:

"POR SUS ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y POR EL PROPIO CONTENIDO LITERAL DE LA NORMA, EL REFRENDO SÓLO PUEDE TENER APLICACIÓN Y ALCANCE, ESTRUCTURA Y EXCLUSIVAMENTE, CON RELACIÓN A LOS ACTOS FORMALMENTE ADMINISTRATIVOS, LOS QUE SON PROPIOS DEL PODER EJECUTIVO, SIN QUE PROCEDA EXTENDER SU APLICACIÓN A LOS ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO. A TRAVÉS DE ESTA INSTITUCIÓN LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO CONCURREN CON EL EJECUTIVO A LA FORMACIÓN DE LOS ACTOS DE ÉSTE, EN SUS RESPECTIVAS ESFERAS DE COMPETENCIA, POR SER TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS DEL MISMO, COMPARTIENDO LA RESPONSABILIDAD EN DICHS ACTOS; PERO NO CABE NI SE EXPLICA ESA CONCURRENCIA O CORRESPONSABILIDAD RESPECTO A LOS ACTOS DEL PODER LEGISLATIVO.

NO OBSTANTE LO ANTERIOR, Y A PESAR DE HABERSE MODIFICADO LA NORMA REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL, ELIMINANDO LA REFERENCIA AL REFRENDO A LAS 'LEYES', SE HA SEGUIDO APLICANDO EL CRITERIO DE QUE DIVERSOS SECRETARIOS O JEFES DE DEPARTAMENTO REFRENDEN LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LEYES EXPEDIDAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN, SEGÚN LA MATERIA DE ÉSTAS Y LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LOS CITADOS COLABORADORES DEL EJECUTIVO, LO QUE EQUIVALE A ADMITIR QUE DEBAN CONVALIDARSE LAS LEYES POR DICHS FUNCIONARIOS SIN APOYO CONSTITUCIONAL, REPRESENTANDO ELLO UNA INTERFERENCIA NO PREVISTA A LAS FUNCIONES LEGISLATIVAS, EN DETRIMENTO DE UNA DE LAS PIEZAS BÁSICAS DE LA ESTRUCTURA DEL ESTADO, COMO ES LA DIVISIÓN DE PODERES CONSGRADA EN EL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN". (1).

POR DESGRACIA, AUN VINIENDO ESTA INICIATIVA DE UN CONSTITUCIONALISTA, ES EXTRAÑO QUE SU ADICIÓN SE HAYA PROPUESTO HACIA UN ARTÍCULO REGLAMENTARIO DE LA NORMA FUNDAMENTAL, EN VEZ DE PEDIR, MEDIANTE EL PROCEDIMIENTO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 135 CONSTITUCIONAL, UNA ADICIÓN

(1) SÁENZ AROYO, JOSÉ Y OTROS, EL REFRENDO Y LAS RELACIONES ENTRE EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PODER EJECUTIVO, INSTITUTO DE LAS INVESTIGACIONES JURÍDICAS, MIGUEL ÁNGEL PORRUA, MÉXICO, 1996, PP. 137-138.

AL PROPIO ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN. AUNQUE QUIZÁ PUDO HABERSE PENSADO QUE LA ADICIÓN AL ARTÍCULO 13 DE LA LEY ORGÁNICA SERÍA MÁS RÁPIDA EN CUANTO AL PROCEDIMIENTO SEGUIDO DESDE LA ENTREGA DE LA INICIATIVA AL CONGRESO HASTA LA FECHA DE SU ENTRADA EN VIGOR, PUES PUDO HABER SIDO EFECTUADO EN ESE ENTONCES EN LO QUE DURABA EL PERIODO DE SESIONES QUE ERA DE 4 MESES, MIENTRAS QUE SI SE PLANTEABA COMO UNA ADICIÓN A LA CONSTITUCIÓN PUDIERA HABER DEMORADO MÁS DE UN AÑO.

EN OTRO PÁRRAFO LA INICIATIVA SEÑALA:

"LOS DECRETOS DE PROMULGACIÓN EXPEDIDOS POR EL EJECUTIVO FEDERAL, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONCEDE EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN 1, DE LA CONSTITUCIÓN, SON ACTOS ADMINISTRATIVOS MEDIANTE LOS CUALES EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ADÉMÁS DE AUTENTIFICAR LA EXISTENCIA Y REGULARIDAD DE UNA LEY O DECRETO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, HACE ÉSTOS DEL CONOCIMIENTO DE LOS HABITANTES DISPONIENDO QUE SE PUBLIQUEN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y ORDENA QUE SE DÉ DEBIDO CUMPLIMIENTO AL ACTO LEGISLATIVO, QUE SE MATERIALIZÓ EN EL ORDENAMIENTO DEL CONGRESO TRANSCRITO EN EL DECRETO PROMULGATORIO.

Así, DEBE ENTENDERSE COMO UNA TRANSCRIPCIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO, DENTRO DE UN INSTRUMENTO DEL EJECUTIVO QUE POR SU PROPIO CONTENIDO CONSTITUYE UN ACTO ADMINISTRATIVO".
(2).

SÓLO CUANDO EL PRESIDENTE PROMULGUE EL DECRETO QUE ORDENA LA PUBLICACIÓN DE UNA LEY O DECRETO LEGISLATIVO,

(2). SÁENZ AROYO, JOSÉ Y OTROS, OB. CIT., P. 139.

LA CONFORMACIÓN DE TAL DECRETO PROMULGATORIO VA A SER EL QUE SE CONTEMPLA DENTRO DEL ÁMBITO ADMINISTRATIVO; POR TANTO ESTA PROMULGACIÓN ACTUARÁ COMO UNA ORDEN DE PUBLICACIÓN, MÁS NO COMO UNA PETICIÓN QUE TENGA A BIEN SER APROBADA POR EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN PARA QUE DÉ CURSO A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY O DECRETO LEGISLATIVO. AQUÍ SE PRETENDIÓ HACER UN JUEGO DE PALABRAS, FUNDAMENTANDO ERRÓNEAMENTE LA PARTICIPACIÓN QUE TENDRÍA EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, PUES SE VOLVIÓ AL PLANTEAMIENTO QUE SE QUERÍA EVITAR, YA QUE SI ESTE FUNCIONARIO NO FIRMA EL DECRETO PROMULGATORIO QUE LE REMITE EL PRESIDENTE, EL DECRETO O LEY LEGISLATIVOS NO SE PUBLICARÁN Y NO SERÁN NI SIQUIERA CONOCIDOS; ASÍ ES COMO RESULTÓ MAS GRAVE LA NUEVA CONCEPCIÓN, PUESTO QUE ANTERIORMENTE LA ÚNICA CONSECUENCIA DE LA FALTA DE REFRENDO ERA LA NO OBEDIENCIA DE LAS DISPOSICIONES EN CUESTIÓN, LAS CUALES YA SE ENCONTRABAN EN CONOCIMIENTO DE TODO EL PAÍS Y SÓLO LES FALTABA EL COMPLEMENTO DE LA FIRMA DE LOS TITULARES RESPONSABLES PARA SER APLICADAS; MIENTRAS QUE CON LA NUEVA ESTRUCTURA PUEDE LLEGAR A PRESENTARSE EL TOTAL DESCONOCIMIENTO, PUES HASTA QUE NO REFRENDE EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN NO PODRÁ TAL DISPOSICIÓN SALIR A LA LUZ PÚBLICA DEBIDO A QUE COMO EL MENCIONADO SECRETARIO ES EL ENCARGADO DEL DIARIO OFICIAL, SÓLO CON SU APROBACIÓN PUEDE SER PUBLICADO ALGO TRASCENDENTE Y PRIMORDIAL COMO LO ES UNA LEY O UN DECRETO DEL PODER LEGISLATIVO.

DEJANDO A UN LADO LA SITUACIÓN EN QUE SE HA COLOCADO AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN, ES NECESARIO ACLARAR QUE EL TRATAMIENTO QUE SE PRETENDIÓ DAR A LA FIGURA DEL REFERENDO ENCUADRANDO ÉSTA DEFINITIVAMENTE AL ÁMBITO INTERNO DEL PODER EJECUTIVO Y PRIMORDIALMENTE DENTRO DE LA ESTRUCTURA Y ACTIVIDAD DESARROLLADA POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, SE HIZO CON EL FIN DE DEJAR FUERA LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL EXTRAIDA DE LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS EN DONDE EL REFERENDO ADQUIERE UNA VALORACIÓN DIFERENTE Y QUE POR CUESTIONES OBIAS NO PUEDE RECIBIR IGUAL TRATAMIENTO EN NUESTRO PAÍS. EN ESE SENTIDO ES ACEPTABLE LA PROPOSICIÓN DE DESLIGAR DE TAJO LA ACCIÓN REFERENDANTE EN CUANTO A ASUNTOS QUE SE PRESENTAN ENTRE LOS TRES PODERES DE LA UNIÓN YA QUE, COMO EN EL CASO DEL EJECUTIVO QUE PARA EL MEJOR DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES DEBE AUXILIARSE DE SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, SE LLEGÓ A CONSIDERAR QUE ÉSTOS EN CIERTA MEDIDA ERAN CONJUNTAMENTE RESPONSABLES POR EL DESEMPEÑO QUE TUVIERAN LAS DEPENDENCIAS A SU CARGO, PERO SIN TOMAR EN CUENTA QUE LA RESPONSABILIDAD QUE LLEGARAN A TENER EN RELACIÓN A SU DEPENDENCIA ERA PERSONAL Y NO PARA CON NINGUNO DE LOS OTROS DOS PODERES SINO PARA CON EL PROPIO PRESIDENTE QUIEN ES EL ÚNICO AL QUE TIENEN OBLIGACIÓN DE DAR CUENTA DE SUS ACTOS, ASÍ COMO DE OBEDECER APLICANDO LOS LINEAMIENTOS QUE POR CUALQUIER MEDIO LES TRASMITIERA A EFECTO DE SER APLICADOS EN SU DEPENDENCIA. POR CONSIGUIENTE,

AL TRATAR DE FUNDAMENTAR LA REFRENDACIÓN DE LOS ORDENAMIENTOS PROVENIENTES DEL PODER LEGISLATIVO, PRINCIPALMENTE SE BUSCÓ CONCEDER UNA MAYOR PARTICIPACIÓN A LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO EN LAS DECISIONES Y DIRECTRICES A ESTABLECER, CON EFECTO DE ORIENTARLOS AL CONOCIMIENTO DE SUS PROPIAS DEPENDENCIAS Y DE SU RESPECTIVA PROBLEMÁTICA PARA LOGRAR QUE FUERAN ELLOS, JUNTO CON SU PERSONAL, QUIENES PROPICIARAN LA FORMULACIÓN DE INICIATIVAS PARA HACERLAS LLEGAR POR LOS CONDUCTOS ESTABLECIDOS AL CONGRESO Y ASÍ PROPICIAR LA CREACIÓN DE ORDENAMIENTOS MÁS APEGADOS A LA REALIDAD QUE SE VIVE DÍA A DÍA EN LAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES.

EN LA MANERA EN QUE ACTUALMENTE ESTÁ ESTRUCTURADO EL REFRENDO EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ADOLECE DE SERIOS DEFECTOS POR FALTA DE UNA REDACCIÓN MÁS PRECISA QUE DELIMITE DE PLANO SUS ALCANCES Y LO ESTRUCTURE AMPLIA Y SUFICIENTEMENTE; TODO LO CUAL PODRÍA SUBSANARSE A TRAVÉS DE UNA LEY REGLAMENTARIA, EN DONDE EL EJECUTIVO INTERVINIERA EJERCIENDO SU FACULTAD DE INICIATIVA, PRESENTANDO LA FORMULACIÓN DE UN ARTICULADO QUE CONSIGUIERA MEDIANTE LA PROMULGACIÓN DE UNA LEY REGLAMENTARIA UNA VERDADERA Y ADECUADA ESTRUCTURACIÓN DE LOS FINES, ALCANCES, Y EL PROCEDIMIENTO DE CÓMO DEBE SER LLEVADO A CABO EL REFRENDO, ASÍ COMO SUS CONSECUENCIAS Y SANCIONES EN CASO DE INCUMPLIMIENTO; LO CUAL TENDERÍA A DESTERRAR DEFINITIVA-

MENTE LAS DISCORDANTES TEORÍAS QUE EN VEZ DE UNIFICAR CRITERIOS COMPLICAN AÚN MÁS LA CONCEPCIÓN QUE SE TIENE, DISTORSIONANDO GRAVEMENTE LA IMPORTANCIA QUE EN VERDAD REVISTE LA ÚNICA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL QUE EN CIERTO PORCENTAJE HACE PARTICIPAR A LOS COLABORADORES DEL PODER EJECUTIVO EN LA TOMA DE DECISIONES Y POLÍTICAS A SER APLICADAS DENTRO DEL SEXENIO EN QUE FUNGEN COMO ALTOS FUNCIONARIOS DE LA FEDERACIÓN.

SI BIEN CON EL REFRENDO SE OBLIGA A LOS FUNCIONARIOS A PLASMAR SU FIRMA EN LAS DISPOSICIONES APLICABLES A SUS DEPENDENCIAS, IMPLÍCITAMENTE TAMBIÉN SE LES ESTÁ FACULTANDO PARA OPINAR Y PROPONER PLANES Y PROYECTOS QUE BENEFICIEN LA IMAGEN DEL EJECUTIVO ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA; LA CUAL, AL NOTAR QUE DICHS FUNCIONARIOS O SERVIDORES PÚBLICOS SE PREOCUPAN POR CONOCER OPORTUNAMENTE LA PROBLEMÁTICA DE LA DEPENDENCIA A SU CARGO, SE DARÁ CUENTA DE QUE EL PODER EJECUTIVO NO ESTÁ CONFORMADO POR UN SOLO HOMBRE SINO POR UN CONJUNTO DE PERSONAS QUE UNIFICAN SUS ESFUERZOS JUNTO CON EL PRESIDENTE COMO CABEZA DEL CONJUNTO: ACTUANDO INDIVIDUALMENTE CADA FUNCIONARIO PARA LOGRAR EL DESARROLLO DE SU DEPENDENCIA EN PARTICULAR, COORDINÁNDOSE ENTRE TODOS CUANDO ES NECESARIO Y APOYÁNDOSE AL MOMENTO DE ASUMIR UNA DECISIÓN COMPLEJA EN CUANTO A SU TRATAMIENTO Y AL MODO DE INFORMARSELE A LA CIUDADANÍA. ASÍ, AL CONCEPTUALIZARSELES EN UNO SOLO PROYECTARÍAN

ESTABILIDAD Y SEGURIDAD, Y SE LOGRARÍAN EVITAR CRÍTICAS DESFAVORABLES, PRINCIPALMENTE A LA CABEZA QUE ES QUIEN ÚNICAMENTE HA DE RESPONDER DE HECHO Y QUE EN NUESTRO SISTEMA ES EL PRESIDENTE.

EL REFRENDO DEBE REESTRUCTURARSE PARA DARLE UNA MAYOR PARTICIPACIÓN A LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS EN LA TOMA DE DECISIONES FUNDAMENTALES, PARA QUE SE NOTE SU PARTICIPACIÓN Y NO SOLAMENTE LA DEL PRESIDENTE; PUES NO VA A QUITÁRSELE PODER AL PRESIDENTE POR EL HECHO DE QUE SE REPARTAN A SUS COLABORADORES UNA SERIE DE RESPONSABILIDADES QUE FUNDAMENTEN QUE NO ÚNICAMENTE ESTÁN PARA VIGILAR QUE LAS DISPOSICIONES PRESIDENCIALES SE ACATEN EN SU DEPENDENCIA, YA QUE SU PRINCIPAL DEBER ES COLABORAR EN LA TOMA DE DECISIONES Y ASUMIR SU RESPONSABILIDAD, PERO NO ANTE EL CONGRESO SINO ANTE LA PROPIA OPINIÓN PÚBLICA. EL REFRENDO NO ES SINO LA LLAVE QUE ABRIRÁ AL SISTEMA MEXICANO A UNA MAYOR PARTICIPACIÓN DE LOS COLABORADORES DEL EJECUTIVO; PERO, MIENTRAS NO NOS DESLIGUEMOS DE LA CONCEPCIÓN TRADICIONAL DE QUE EL PRESIDENTE ES EL CENTRO DE TODO, NO SE PODRÁ REESTRUCTURAR A LA FIGURA DEL REFRENDO Y SI SE PROSIGUE ASÍ ES MEJOR QUE ÉSTA DESAPAREZCA DEL CONTEXTO CONSTITUCIONAL, EN VISTA DE QUE NUESTROS LEGISLADORES NO SUPIERON CONCEDERLE LA IMPORTANCIA QUE SE MERECE Y PREFIRIERON SEGUIR SIENDO SUMISOS SOSTENEDORES DE LA INTERPRETACIÓN QUE EL EJECUTIVO

QUIERA DARLE CUANDO ESTE PLANTEE SEGÚN SU VOLUNTAD LAS MODALIDADES QUE MEJOR SE ACOMODEN A SUS PARTICULARES INTERESES.

POR CONSIGUIENTE, NO DEBE BASTAR CON QUE LA REGULACIÓN DEL REFRENDO SE ENCUENTRE PLASMADA EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARA FUNDAMENTAR POR ELLO QUE ES UNA FIGURA QUE TIENE QUE PRESENTARSE EXCLUSIVAMENTE DENTRO DE LA ESFERA DE FACULTADES Y OBLIGACIONES DEL PODER EJECUTIVO; LO CUAL NO ES UN ARGUMENTO VÁLIDO PARA ELLO, COMO TAMPOCO LO ES EL HECHO DE QUE, SI EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL SE ENCUENTRA EN EL CAPÍTULO RELATIVO AL PODER EJECUTIVO, SE REFIERA A UN PRECEPTO QUE INCIDA ÚNICAMENTE DENTRO DE SU ÁMBITO; ESTO ES ERRÓNEO E INCLUSIVE CABE SEÑALAR QUE LA CONSTITUCIÓN POSEE DISPERSAS EN SU ARTICULADO FACULTADES QUE CONCEDE AL EJECUTIVO Y QUE NO SÓLO ENGOBA EN EL CAPÍTULO QUE LE CORRESPONDE ESPECÍFICAMENTE. EL SUPONER QUE EL ARTÍCULO 92 SÓLO CAE EN LA ESFERA DEL PODER EJECUTIVO ES INEXACTO YA QUE, AUNQUE SE ESTABLECE EN ESE APARTADO, SE TRATA DE UNA ACCIÓN QUE TIENEN OBLIGACIÓN DE EFECTUAR SUS COLABORADORES INMEDIATOS, Y, SI SE LE ANALIZA BIEN, NO SE LIMITA SU TEXTO A ESPECIFICAR O ENUMERAR LAS HIPÓTESIS EN QUE SE DEBE OTORGAR SINO QUE, ADEMÁS, PLANTEA EN TÉRMINOS CLAROS QUE TODO ACTO DEL EJECUTIVO DEBE SER REFRENDADO POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA QUE CONOZCA DEL ASUNTO. POR

TANTO, NO ES CONCLUYENTE POR NINGÚN MOTIVO QUE AUN ESTANDO EN EL CAPÍTULO DEL PODER EJECUTIVO SEA DISCRECIONAL DE ESE PODER, NI TAMPOCO IMPLICA QUE ESTANDO SEÑALADO TAMBIÉN EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SEA SÓLO UNA FIGURA QUE SE DEBA PRESENTAR FORZOSAMENTE DENTRO DE LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

4.2. ANALISIS DEL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.

LA CONSTITUCIÓN EN EL ARTÍCULO 92 SEÑALA:

"TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DEBERÁN ESTAR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, Y SIN ESTE REQUISITO NO SERÁN OBEDECIDOS".

EL REFRENDO ENCUENTRA SU FUNDAMENTACIÓN EN ESTE ARTÍCULO, EL CUAL NOS SEÑALA ESPECÍFICAMENTE LOS ORDENAMIENTOS QUE DEBERÁN CONTENERLO, SUPEDITANDO SU PLENA VIGENCIA AL CUMPLIMIENTO DEL REQUISITO SEÑALADO COMO NECESARIO PARA SER ACATADO POR LA CIUDADANÍA Y QUE CONSISTE EN QUE LA ACCIÓN REFRENDANTE DEBERÁ SER EFECTUADA POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA QUE SEA COMPETENTE DE ATENDER TODO LO RELATIVO AL NUEVO ORDENAMIENTO O ASUNTO EJECUTIVO DE QUE SE TRATE. LA NORMATIVIDAD QUE ESTAMOS ESTUDIANDO NOS PROPORCIONA LA PRINCIPAL CONCEPCIÓN SOBRE ESTA FIGURA, Y DE LA MISMA SE DEDUCE QUE LOS LEGISLADORES DEBERÍAN

DERIVAR UNA REGLAMENTACIÓN PRÁCTICA Y COMPRESIBLE TANTO PARA QUIENES SE ENCARGARÁN DE ACATARLA COMO PARA QUIENES HAN DE VIGILAR SU CUMPLIMIENTO.

"LA NORMA CONSTITUCIONAL, EN PRINCIPIO, POSEE LAS CARACTERÍSTICAS DE CUALQUIER OTRO PRECEPTO JURÍDICO. SIN EMBARGO, PODEMOS DIFERENCIAR A LA NORMA CONSTITUCIONAL DE LAS OTRAS NORMAS JURÍDICAS POR LOS SIGUIENTES PUNTOS:

A) SU SUPERIORIDAD, TIENE UNA JERARQUÍA SUPERIOR A LAS ORDINARIAS Y EN CASO DE CONTRADICCIÓN PREVALECE LA NORMA CONSTITUCIONAL;

B) SU CONTENIDO, YA QUE CONTIENE LA REGULACIÓN DEL SISTEMA Y FORMA DE GOBIERNO;

C) SU REFORMALIDAD, YA QUE EXISTE UN PROCEDIMIENTO ESPECIAL Y MÁS COMPLICADO QUE EL ESTABLECIDO PARA MODIFICAR LA NORMA ORDINARIA, Y

D) EL ÓRGANO QUE REALIZA LA REFORMA ES ESPECIAL Y GENERALMENTE DE MAYOR JERARQUÍA QUE EL PODER LEGISLATIVO. LOS CREADORES DE LA NORMA CONSTITUCIONAL SON EL PODER CONSTITUYENTE O EL PODER REVISOR". (3).

EL PODER LEGISLATIVO TIENE LA FUNCIÓN DE ACLARAR LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES QUE LA CONSTITUCIÓN PREVÉ, MEDIANTE LA CREACIÓN DE LEYES; EN DONDE SE ENCARGA DE DESMENUZAR CON AMPLITUD EL CONTENIDO DE LA NORMA FUNDAMENTAL DE QUE SE TRATE, ELABORANDO TAMBIÉN UN ESTRUCTURADO CONJUNTO DE NORMAS TENDIENTES A DELIMITAR LOS ALCANCES Y LAS SANCIONES QUE EL NO CUMPLIMIENTO O INFRACCIÓN DE ESA LEY ACARREARÁ A QUIEN SE COLOQUE EN LOS SUPUESTOS SANCIONADOS O PROTEGIDOS POR TAL NORMATIVIDAD.

(3). CARPIZO, JORGE, ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 2º ED., INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1983, P. 295.

EL PODER EJECUTIVO SERÁ COMPETENTE A SU VEZ, PARA VIGILAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGALES Y ESTARÁ ENCARGADO, YA SEA DE SANCIONAR A LOS INFRACTORES, COMO DE PEDIR EN SU CASO LA APLICACIÓN DE ALGUNA PENA A LOS TRASGRESORES DE LAS LEYES. ES AQUÍ DONDE EL EJECUTIVO POSEE UNA FACULTAD MUY PECULIAR, PUES, LA CONSTITUCIÓN, SEGÚN LOS TRATADISTAS, LE CONCEDE EN SU ARTÍCULO 89 FRACC. I LA POSIBILIDAD DE REGLAMENTAR LAS LEYES EMANADAS DEL PODER LEGISLATIVO CON EL PROPÓSITO DE PROCURAR EN EL TEXTO DEL REGLAMENTO UNA MÁS SENCILLA REDACCIÓN DE LOS SUPUESTOS DE LA LEY, A LA VEZ DE EFECTUAR UNA NUEVA INTERPRETACIÓN Y A VECES AMPLIACIÓN DE LOS SUPUESTOS QUE LA LEY SANCIONA.

DENTRO DEL ESTUDIO DEL REFRENDO, EN NUESTRA CONSTITUCIÓN GENERAL SE HA PLANTEADO LA PREMISA DE CONSIDERAR QUE TAL ACCIÓN SÓLO DEBE SER LLEVADA A CABO EN LOS ORDENAMIENTOS QUE EL EJECUTIVO REALICE DENTRO DE LA ESFERA DE SU COMPETENCIA Y COMO RESULTADO DE LAS ACTIVIDADES QUE EN LAS DIVERSAS RAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE ATIENDAN, CON EL FIN DE DAR SOLUCIÓN A TODO PROBLEMA QUE SE PLANTEE ANTE ALGUNA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA; POR ELLO, APOYÁNDOSE EN ESTA CONCEPCIÓN, LOS TRATADISTAS PRESUPONEN QUE AL REFRENDAR LAS DISPOSICIONES ORIGINADAS DEL PODER LEGISLATIVO SE VA A INVADIR Y COARTAR LA AUTONOMÍA DE TAL PODER, COLOCÁNDOLO

EN UNA SITUACIÓN DE ATADURA HACIA EL EJECUTIVO EN VISTA DE QUE SI EL PRESIDENTE NO CONSIDERA OPORTUNA LA CREACIÓN O REGULACIÓN DE DETERMINADA MATERIA, TENDRÁ, POR MEDIO DE ESTE PRECEPTO CONSTITUCIONAL, LOS RECURSOS SUFICIENTES PARA EVITAR QUE NAZCA Y SE CONOZCA TAL DISPOSICIÓN QUE ES CONTRARIA A SUS PARTICULARES INTERESES. ES EVIDENTE QUE MEDIANTE LA FACULTAD REGLAMENTARIA QUE LA CONSTITUCIÓN LE OTORGA AL EJECUTIVO, ÉSTE POSEE LA PLENA AUTORIZACIÓN PARA VOLVER A REGLAMENTAR LA LEGISLACIÓN EXISTENTE Y ASÍ ADECUARLA A SU PROPIA Y PARTICULAR CONVENIENCIA, COMO ATINADAMENTE NOS SEÑALA UN AUTOR AL COMENTAR NUESTRO SISTEMA, VEAMOS CÓMO LO DEFINE:

"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 A 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 CONVENIENTES; 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". (4).

LA CONSTITUCIÓN NO DEBE SER UN INSTRUMENTO QUE CUALQUIER PERSONA QUE ASUMA EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA NACIÓN PUEDA MANEJAR A SU ANTOJO; SIN EMBARGO, EL EJECUTIVO CUENTA CON EL APOYO DE LOS DEMÁS PODERES DE LA UNIÓN, QUE EN GRAN MEDIDA ESTÁN CONFORMADOS POR ELEMENTOS PUESTOS E IMPUESTOS POR ÉL MISMO, TENIENDO LA SUTIL OBLIGACIÓN, POR TANTO, DE ACATAR EN GRAN MEDIDA LAS DISPOSICIONES O "SUGERENCIAS" QUE LES HAGA LLEGAR PARA QUE BUSCANDO LOS PROCEDIMIENTOS LEGALES OPORTUNOS, LLEGUEN A FORMAR PARTE DE LA NORMATIVIDAD POSITIVA DEL PAÍS. POR LO ANTERIOR, EN VEZ DE SER LAS NORMAS CONSTITUCIONALES LA GUÍA PARA QUE LOS DISTINTOS PRESIDENTES APOYEN A SU RESPECTIVO RÉGIMEN, SE CONVIERTE ESTO EN EL PRETEXTO PARA IMPONER SUS IDEAS; ACOMODANDO E INTERPRETANDO DESDE UN PUNTO DE VISTA MUY PARTICULAR EL TEXTO CONSTITUCIONAL, ESTABLECEN UNA NORMATIVIDAD A VECES CONTRARIA A LA LÓGICA INTERPRETACIÓN LITERAL DE LA NORMA CONSTITUCIONAL, LA CUAL ES ENREDADA DE ESTA MANERA HASTA LLEGAR A LA CREACIÓN DE UNA NORMA DISTORSIONADA Y EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS CONTRARIA A LA IDEA PRINCIPAL QUE LOS CONSTITUYENTES QUISIERON PLASMAR. ESTO DEBE HACERNOS REFLEXIONAR EN QUE LAS PREMISAS CONSTITUCIONALES NO DEBEN SER TOMADAS PARA JUSTIFICAR

(4) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA, ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, 2º ED., PORRÚA, MÉXICO, 1980, P. 242.

LA ACTUACIÓN, NI DEL PODER EJECUTIVO NI DE NINGÚN OTRO PODER DE LA FEDERACIÓN O DE LOS ESTADOS, YA QUE SE ENCUENTRAN PLASMADAS EN LA CARTA FUNDAMENTAL PARA SER EL CAMINO QUE LLEVE A LA CONSECUCCIÓN DE LOS IDEALES QUE EL PUEBLO SE DIO PARA UNA MEJOR Y MÁS JUSTA SITUACIÓN DE VIDA CON LA AYUDA DE ORDENAMIENTOS JURÍDICOS JUSTOS Y EQUITATIVOS.

"LA CONSTITUCIÓN NO ES UN DOCUMENTO IDEATORIO, NI UNA NORMATIVIDAD ASFIXIANTE. NO ES CIRCUNSCRIPCIÓN QUE SOMETE, ES BANDERA QUE INSPIRA Y PROGRAMA QUE IMPULSA. NO ES REJA, ES CAMINO.

TRADICIONALMENTE LAS CONSTITUCIONES QUE EN EFECTO CONTIENEN EN SÍ UNA ESTRUCTURACIÓN DE ÓRGANOS DE PODER PÚBLICO, DE ORDENACIÓN JURÍDICA, Y DE REGLAS DE CONVIVENCIA PACÍFICA, DENTRO DE LA JUSTICIA Y LA EQUITAD, SON TAMBIÉN COMPROMISO DE UN ESTADO DE DERECHO PARA EL RESPETO Y LA GARANTÍA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES NO SÓLO DE LOS MIEMBROS DE UNA NACIÓN, SINO DE TODO INDIVIDUO QUE CIRCUNSTANCIAL O PERMANENTEMENTE CONVIVE CON LOS NACIONALES. CONTIENE LAS NORMAS CIVILIZADAS, LAS REGLAS DE LA VIDA EN COHÓN, CON PROFUNDO RESPETO POR LA ALTA DIGNIDAD DE LOS HUMANOS.

SON PUES BASE Y FUNDAMENTO NO SÓLO DE TODA NORMA JURÍDICA SECUNDARIA QUIF ÚNICAMENTE RESULTA LEGITIMADA EN CUANTO AJUSTE SUS MANDATOS A LOS PRINCIPIOS QUE UNA CONSTITUCIÓN ADOPTA, SOSTIENE Y RECREA, SINO QUE RESULTAN EL OBLIGADO MARCO DE REFERENCIA, DE VALIDEZ Y DE FUERZA SOCIAL, PUESTO QUE SI TALES PRINCIPIOS NO SON RESPETADOS, LAS OBLIGACIONES ORDENADAS SON VANAS Y CARECERÁN DE TOTAL VALIMIENTO". (5).

RETOMANDO LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL DEL REFRENDO, ÉSTA NO TIENE QUE SER MANIPULADA EN CUANTO A LOS ORDENAMIENTOS QUE DEBEN SER REFRENDADOS, DADO QUE EN NUESTRO RÉGIMEN

(5). CASTRO, JUVENTINO V., "LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD", REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA: 85, Nº 1, VOL. III, ENERO-MARZO, 1985, P. 158.

EL PODER EJECUTIVO ES EL ENCARGADO DE VIGILAR EL CUMPLIMIENTO Y OBSERVANCIA DE TODA NORMA QUE CON EL CARÁCTER DE LEY O DECRETO EMANE DEL PODER LEGISLATIVO; AUNQUE LO MÁS LÓGICO SERÍA QUE EL ENCARGADO DE LA RAMA A QUE EL ASUNTO EN CUESTIÓN CORRESPONDA CONOCER FUERA DIRECTAMENTE PARTÍCIPE EN EL NACIMIENTO A LA VIDA JURÍDICA DE TAL ORDENAMIENTO EN VISTA DE QUE SU DEPENDENCIA HA DE SER LA ENCARGADA DE ATENDER DICHO ASUNTO CONFORME-LO-QUE-ESTABLEZCA TAL NORMATIVIDAD, UNA VEZ QUE ÉSTA INICIE SU VIGENCIA. POR ELLO, PESE A QUE LOS TRATADISTAS ACTUALES VEN EN ESTA ACCIÓN UNA INTROMISIÓN DE UN PODER HACIA OTRO, NO DEBEMOS CONSIDERARLA TAL, SINO TRATAR DE APORTAR IDEAS QUE ACLAREN LAS PREMISAS CONSTITUCIONALES PARA ADAPTAR ESTA NORMATIVIDAD RELATIVA AL REFRENDO A NUESTRA REALIDAD JURÍDICA O, EN EL ÚLTIMO DE LOS CASOS, ELIMINARLA DEFINITIVAMENTE Y ASÍ EVITAR EN VERDAD UN MAL MAYOR QUE DESESTABILICE LA AUTONOMÍA Y COORDINACIÓN QUE DEBE EXISTIR ENTRE LOS SUPREMOS PODERES DE LA FEDERACIÓN.

"UNA DE LAS REGLAS CONSTITUCIONALES QUE SE CONTEMPLAN EN CASI TODAS LAS CONSTITUCIONES DEL MUNDO ES LA CONTENIDA EN EL PRECEPTO QUE SE REVISA, RESPECTO AL REQUISITO DE VALIDEZ DE TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES QUE DICTE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL CUAL SE CONTRAE A LA EXIGENCIA FORMAL DE LA FIRMA DE LOS SECRETARIOS O JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS JUNTO CON LA DE AQUÉL, SI EL ASUNTO CORRESPONDE A LAS FUNCIONES O ATRIBUCIONES DE SU DEPENDENCIA, PUES DE NO CONSTAR DICHA FIRMA EN EL DOCUMENTO, LOS GOBERNADOS NO SE ENCUENTRAN

OBLIGADOS A LA OBEDIENCIA DE LAS DISPOSICIONES MATERIA DE LOS REFERIDOS INSTRUMENTOS REGULADORES DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. EL OBJETO HA SIDO QUE CUALQUIER DECISIÓN ADOPTADA POR EL PRESIDENTE, EN NUESTRO CASO, O POR LOS PRIMEROS MANDATARIOS EN OTROS PAÍSES, CONSTITUYA UNA OBLIGACIÓN INEXCUSABLE PARA EL FUNCIONARIO ENCARGADO DE SU EJECUCIÓN, PUES SERÁ ESTE QUIEN EN DEFINITIVA SEA RESPONSABLE DEL EXACTO CUMPLIMIENTO DE LAS DETERMINACIONES GUBERNAMENTALES QUE SE ADOPTEN PARA EL BIEN PÚBLICO".(6).

SE OBSERVA COMO UNA FINALIDAD LÓGICA PERSEGUIDA POR EL CONSTITUYENTE DE 1917 AL RETOMAR LA FIGURA DEL REFERENDO, PRESENTE YA EN LA NORMATIVIDAD CONSTITUCIONAL DE ANTERIORES ÉPOCAS, LA DE INSERTAR DENTRO DEL ÁMBITO CONSTITUCIONAL VIGENTE UNA FIGURA QUE, AUNQUE NO CORRESPONDÍA PROPIAMENTE AL SISTEMA ADOPTADO POR MÉXICO SE TENÍA LA PRETENSIÓN DE QUE CON ALGUNAS MODIFICACIONES QUEDARÍA TOTALMENTE ADECUADA AL SISTEMA PRESIDENCIALISTA IMPERANTE EN EL PAÍS. A PESAR DE TRATARSE DE UNA FIGURA CON PLENA JUSTIFICACIÓN Y VIGENCIA EN UN SISTEMA PARLAMENTARIO, EN DONDE SÍ ES POSIBLE EL DESENVOLVIMIENTO JURÍDICO QUE LA SUSTENTA Y QUE SU INCUMPLIMIENTO PROVOCA EFECTIVAS CONSECUENCIAS PARA SU INFRACTOR -ES DECIR, PARA AQUÉL QUE NO CUMPLA CON LA OBLIGACIÓN DE FIRMAR LOS DOCUMENTOS DE SU COMPETENCIA-, EL CONSTITUYENTE TUVO LA IDEA DE TRANSPLANTAR EL REFERENDO AL SISTEMA MEXICANO; PLANTEÁNDOLO INCLUSIVE CON LOS MISMOS POSTULADOS QUE LE HAN DADO FORMA Y PERMANENCIA EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO.

(6). CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1985, P. 214.

AL SER ANALIZADA LA FIGURA DEL REFRENDO DENTRO DEL CONTEXTO PARLAMENTARIO, DENOTA UNA CLARA PARTICULARIDAD EN CUANTO A SUS CARACTERÍSTICAS Y ALCANCES; PERO CONTEMPLÁN-DOLA DENTRO DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA SUS CARACTERÍSTICAS NO PUEDEN CONSIDERARSE COMO SIMILARES AL PARLAMENTARIO Y POR TANTO CABE AQUÍ, PRUDENTEMENTE, BUSCAR NUEVAS Y MEJORES FORMAS DE APLICACIÓN QUE SEAN COHERENTES CON NUESTRA REALIDAD POLÍTICO-SOCIAL. POR DESGRACIA, HASTA NUESTROS DÍAS, PESE A LA GRAN CANTIDAD DE ESTUDIOSOS DEL DERECHO MEXICANO DE RECONOCIDO PRESTIGIO INTERNACIONAL, NO SE HA FORMULADO ALGUNA TESIS PROPIA Y ORIGINAL ACORDE CON NUESTRA REALIDAD, QUE PUEDA SERVIR DE BASE PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA CODIFICACIÓN LEGISLATIVA TENDIENTE A PLANTEAR UNA MEJOR Y BIEN ESTRUCTURADA TEORÍA DEL REFRENDO MEXICANO MEDIANTE LA CUAL SE TRATE DE PRESIONAR EN CIERTA FORMA AL EJECUTIVO CON EL OBJETO DE EXHIBIR PÚBLICAMENTE A SUS COLABORADORES QUE NO CUMPLAN EFICAZMENTE CON EL COMETIDO QUE SE LES ASIGNE Y ASIMISMO EXIGIÉNDOLES SU FIRMA EN TODOS LOS ORDENAMIENTOS EJECUTIVOS Y LEGISLATIVOS QUE SEA SU OBLIGACIÓN ATENDER, GENERÁNDOSE CON ELLO LA POSIBILIDAD DE COACCIONARLOS PARA LOGRAR LA APLICACIÓN DE PROCEDIMIENTOS INTERNOS MÁS EFICIENTES QUE PERMITAN LA INSTRUMENTACIÓN DE UN PROCESO SIMPLIFICADO QUE ACORTE TIEMPOS Y MUESTRE UN EFECTIVO DOMINIO TÉCNICO DE TODOS LOS ORDENAMIENTOS NORMATIVOS APLICABLES AL CASO CONCRETO,

TODO ELLO DE MANERA QUE EL RECLAMO CIUDADANO QUEDE COMPLETAMENTE SATISFECHO.

4.3. LOS SECRETARIOS DE ESTADO, LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LA FIGURA DEL REFERENDO.

LA ACTUACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y DE LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS ESTÁ CREANDO UNA CONFUSIÓN DENTRO DEL ÁMBITO DEL DERECHO EN VISTA DE NO ENCONTRARSE CONFIGURADA EN ALGÚN ORDENAMIENTO JURÍDICO UNA NORMATIVIDAD SUFICIENTEMENTE ACLARATORIA DE SUS FACULTADES Y OBLIGACIONES, ASÍ COMO DE LA INTERVENCIÓN QUE TENDRÁN ESTOS FUNCIONARIOS DENTRO DE LA ESFERA DEL PODER EJECUTIVO; PUES, HASTA AHORA, TODOS LOS TRATADISTAS HAN COINCIDIDO EN CONSIDERARLOS COMO EMPLEADOS DIRECTOS DEL PRESIDENTE, QUIEN PARA PODER CONTROLAR ADMINISTRATIVAMENTE TODAS LAS DEPENDENCIAS QUE CONFORMAN AL PODER EJECUTIVO, NECESITA ESTAR EN POSIBILIDAD DE NOMBRAR LIBREMENTE A SUS COLABORADORES INMEDIATOS PARA QUE SE ENCARGUEN DE ESAS DEPENDENCIAS. LA CONSTITUCIÓN FACULTA AL PRESIDENTE PARA ELLO EN CUANTO LE PERMITE NOMBRAR LIBREMENTE A LAS PERSONAS QUE SE HARÁN CARGO DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS (ART. 89, FRACC. II); Y ESTOS ALTOS FUNCIONARIOS DEL PODER EJECUTIVO SERÁN PARTÍCIPES DE UNA SERIE DE FUNCIONES QUE LOS VAN A SITUAR DENTRO DE UN SISTEMA QUE SE CONSIDERA CIENTO

POR CIENTO PRESIDENCIALISTA, DONDE EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO POSEE UN PODER PREPONDERANTE QUE LO FACULTA PARA PLASMAR EN TODOS LOS ÁMBITOS DE LA POLÍTICA NACIONAL SU PARTICULAR PUNTO DE VISTA A TRAVÉS DE UN INSTRUMENTO DÓCIL Y OBEDIENTE A SUS PLANTEAMIENTOS Y POLÍTICAS, CUAL ES EL GABINETE QUE NOMBRA AL MOMENTO DE ASUMIR EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA NACIÓN, MISMO QUE TIENE LA PECULIARIDAD DE SER UN GABINETE SUMISO A LOS CAPRICHOS QUE EL PROPIO PRESIDENTE QUIERA INYECTAR A CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. LA OBEDIENCIA QUE HA DE PRESENTAR EL GABINETE NO SERÁ DEBIDO A QUE SUS INTEGRANTES SEAN PERSONAS CARENTES DE PREPARACIÓN PROFESIONAL, SINO QUE ESA SUMISIÓN VA A EXPLICARSE EN FUNCIÓN A QUE ÉSTOS NO PUEDEN PLASMAR A SU ARBITRIO, DENTRO DE LAS DISPOSICIONES APLICADAS EN SU DEPENDENCIA, LAS IDEAS, PROCEDIMIENTOS Y POLÍTICAS QUE COMO TITULARES Y RESPONSABLES DEBERÍAN Y SERÍA INCLUSO SU DESEO APLICAR CON LA INTENCIÓN DE EJERCER PLENAMENTE LAS FUNCIONES QUE SE SUPONE LES CORRESPONDE Y DE LAS CUALES SE VEN DISMINUIDOS O PRIVADOS EN VISTA DE QUE ÚNICAMENTE PODRÁN DESARROLLAR LAS FUNCIONES QUE EL PRESIDENTE LES INDIQUE Y DEL MODO PREDETERMINADO POR ÉSTE, IMPONIÉNDOSE DE ESTA MANERA EL SELLO PRESIDENCIAL EN TODAS LAS ACTIVIDADES DE CADA UNA DE LAS SECRETARÍAS Y CADA UNO DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y RESTRINGIENDO LA INICIATIVA DE LOS TITULARES DE ESTAS DEPENDENCIAS, LOS CUALES SE CONVIERTEN POR TANTO EN SIMPLES ADMINISTRADO-

RES DEL PRESIDENTE Y NO PROPIAMENTE EN COLABORADORES DEL PODER EJECUTIVO.

AUNQUE PUDIERA PENSARSE QUE AMBOS TÉRMINOS (ADMINISTRADOR Y COLABORADOR) PARECEN SINÓNIMOS, LA DIFERENCIA ES BASTANTE AMPLIA PUES, AL ADMINISTRAR LAS DEPENDENCIAS ESTOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTOS ESTARÁN APLICANDO LAS IDEAS Y PROCEDIMIENTOS QUE EL PRESIDENTE FORMULÓ Y EN ESTE CASO SU FUNCIÓN SERÁ ÚNICAMENTE LA DE VIGILAR QUE ESAS IDEAS Y PROCEDIMIENTOS AJENOS SE LLEVEN A CABO AL PIE DE LA LETRA; MIENTRAS QUE SI FUERAN REALMENTE COLABORADORES DEL PODER EJECUTIVO SERÍAN ELLOS MISMOS, COMO TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS QUE PARA EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS DEL ORDEN EJECUTIVO SE DIVIDE EL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN, QUIENES EJERCERÍAN LA FACULTAD DE CREACIÓN DE NORMAS Y PROCEDIMIENTOS A SER APLICADOS EN LA DEPENDENCIA A SU CARGO Y QUIENES ASUMIRÍAN EN CONSECUENCIA LA RESPONSABILIDAD DE LOS ACTOS QUE, EN SU FUNCIÓN DE TITULARES, PRODUJERAN ALGÚN PERJUICIO A LA CIUDADANÍA O A LA INTEGRIDAD DEL CONJUNTO DE DEPENDENCIAS; EN ESTE ÚLTIMO CASO EL PRESIDENTE SE CONVERTIRÍA EN UNA ESPECIE DE COORDINADOR DE TODAS ESTAS DEPENDENCIAS, SIENDO EL ENLACE Y LA CABEZA DE TODAS, PERO CONCEDIENDO AUTONOMÍA A SUS COLABORADORES EN CUANTO A LAS TOMAS DE DECISIONES E INTERVIENIENDO DIRECTAMENTE SÓLO CUANDO LA DECISIÓN TOMADA ATENTE CONTRA ALGUNO DE LOS POSTULADOS QUE LO LLEVARON A SER

ELECTO PRESIDENTE DE LA NACIÓN, O CUANDO LA MEDIDA PROYECTADA CONTRAVENGA LOS IDEALES QUE EL CONSTITUYENTE PLASMÓ EN LA CONSTITUCIÓN Y QUE SON LA GUÍA PARA EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS A SEGUIR POR CUALQUIER PERSONA QUE LLEGUE A ASUMIR EL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

"EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ES UN ÓRGANO REPRESENTATIVO DE EMANACIÓN POPULAR, MAS EL SECRETARIO DE ESTADO NO TIENE ESTE CARÁCTER, YA QUE SE TRATA DE UN ÓRGANO ADMINISTRATIVO DE COLABORACIÓN Y DECISIÓN.

ENTRE LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ESTÁ LA DE NOMBRAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO. ARTÍCULO 89, FRACCIÓN II DE LA CONSTITUCIÓN.

LOS SECRETARIOS DE ESTADO GUARDAN LA MISMA SITUACIÓN DE IGUALDAD EN SUS RELACIONES CON RESPECTO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y NO SE DISTINGUEN EN SUS ACTIVIDADES MINISTERIALES MÁS QUE POR LA MATERIA QUE LEGALMENTE CONOCEN. EL ARTÍCULO 10 DE LA LEY, DICE: 'LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS TENDRÁN IGUAL RANGO, Y ENTRE ELLOS NO HABRÁ, POR LO TANTO, PREENMINENCIA ALGUNA'. (7).

EL PRESIDENTE ES EL ÚNICO QUE SE ENFRENTA EN UNA CONTIENDA POLÍTICA COMO CANDIDATO DE UN PARTIDO PARA OBTENER EL VOTO CIUDADANO QUE LE OTORQUE LA TITULARIDAD DEL PODER EJECUTIVO; POR TANTO, EL PRESIDENTE VA A ESTAR REVESTIDO DE UNA CONFIANZA CONCEDIDA POR LOS VOTANTES EN ATENCIÓN A SU CARISMA Y A LOS POSTULADOS PLANTEADOS EN SU CAMPAÑA (FACTORES QUE SIN DUDA INDUJERON A LA CIUDADANÍA A ELEGIRLO), CREÁNDOLE ASÍ EL COMPROMISO

(7). SERRA ROJAS, ANDRÉS, DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I, 12º ED., PARRÍA, MÉXICO, 1983, PP. 527-528.

MORAL Y POLÍTICO DE LLEVAR A CABO ESA PLATAFORMA PLANTEADA DURANTE SU CAMPAÑA ELECTORAL; Y PARA DESARROLLAR SU POLÍTICA DEBERÁ ALLEGARSE LOS RECURSOS NECESARIOS PARA ESTRUCTURAR EN LA REALIDAD POLÍTICA, ECONÓMICA Y SOCIAL DEL PAÍS TODAS Y CADA UNA DE LAS DIRECTRICES QUE PROMETIÓ REALIZAR AL ASCENDER AL CARGO DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y POR TAL MOTIVO PODRÁ NOMBRAR A LAS PERSONAS QUE PARTICULARMENTE CONSIDERE IDÓNEAS PARA DESARROLLAR CONJUNTAMENTE CON ÉL TODOS ESOS PROYECTOS, ENSAMBLÁNDOLAS COMO YA DIJIMOS CONFORME LAS NECESIDADES DE LA REALIDAD EXISTENTE EN EL PAÍS, ESPECÍFICAMENTE EN CADA UNO DE LOS ESTADOS QUE INTEGRAN LA FEDERACIÓN.

LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS SERÁN LOS COLABORADORES QUE SE ENCARGUEN DE LLEVAR A EFECTO EN CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO LA INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PLANEADA POR EL PRESIDENTE, POR TAL MOTIVO DEBERÍA CONCEDÉRSELES, EN CONSECUENCIA, LA POSIBILIDAD DE TENER AUTONOMÍA EN CUANTO A LA FORMA Y PROCEDIMIENTOS DESTINADOS A DESARROLLAR LA POLÍTICA PRESIDENCIAL; SIN EMBARGO, SE LES IMPONE EL DEBER DE CONSULTAR EN TODO MOMENTO Y DE ATENDER HASTA LAS MÍNIMAS RECOMENDACIONES QUE EL PRESIDENTE HAYA DICTADO CON LA FINALIDAD DE QUE EN CADA NUEVA DISPOSICIÓN QUEDE PLASMADO EL TOQUE PERSONAL DEL TITULAR DEL EJECUTIVO, QUE DÉ CLARA MUESTRA DE QUIÉN POSEE EL PODER DE MANDO

DENTRO DE LA ALTA ESFERA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EN ESTE ASPECTO VEAMOS LAS CARACTERÍSTICAS QUE LE OTORGA EL DOCTOR SERRA ROJAS A LOS SECRETARIOS DE ESTADO, MISMAS QUE, EN TÉRMINOS GENERALES, SON APLICABLES TAMBIÉN RESPECTO A LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y EN CONSECUENCIA HAN DE ENTENDERSE COMO CARACTERÍSTICAS COMUNES, TANTO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO, COMO DE LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS:

"1. EL TITULAR DE LAS PRERROGATIVAS DE DERECHO PÚBLICO ES EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. COMO JEFE DE LA NACIÓN LE CORRESPONDE FIJAR LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL Y LOS LINEAMIENTOS DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA.

2. TANTO EL PRESIDENTE COMO LOS SECRETARIOS DE ESTADO, NO TIENEN UNA PERSONALIDAD JURÍDICA DISTINTA DE LA DEL ESTADO.

3. EL SECRETARIO DE ESTADO ES UN COLABORADOR INMEDIATO Y DIRECTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, A QUIEN LE CORRESPONDE PLANTEAR Y ULTIMAR LAS DECISIONES ADMINISTRATIVAS QUE DEBE SOMETER A LA APROBACIÓN PRESIDENCIAL. LOS SECRETARIOS DE ESTADO NO TIENEN PERSONALIDAD JURÍDICA DISTINTA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ES LA LEY LA QUE DETERMINA LA ESFERA DE COMPETENCIA DEL FUNCIONARIO Y LA FORMA DE EJERCERLA.

4. DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN CORRESPONDE AL SECRETARIO DE ESTADO EL DESPACHO DE LOS NEGOCIOS 'DE ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN'. ESTE PRECEPTO LIMITA LA ACCIÓN DEL TITULAR DE UNA SECRETARÍA A LA MATERIA ADMINISTRATIVA QUE LE CORRESPONDE. SIN EMBARGO, LA ACCIÓN POLÍTICA DE LOS MINISTERIOS ES EVIDENTE. (*)

(*) . A PESAR DE LA MODIFICACIÓN AL TEXTO DEL ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL DEBE CONSIDERARSE QUE LA REGLA CONTENIDA EN LA CITA TRANSCRITA ES AÚN EFECTIVA. EL ACTUAL TEXTO DEL ARTÍCULO 90 DE LA CONSTITUCIÓN ES EL SIGUIENTE: "LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SERÁ CENTRALIZADA Y PARAESTATAL CONFORME A LA LEY ORGÁNICA DE EXPIDA EL CONGRESO, QUE DISTRIBUIRÁ LOS NEGOCIOS DEL ORDEN ADMINISTRATIVO DE LA FEDERACIÓN QUE ESTARÁN A CARGO DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEFINIRÁ LAS BASES GENERALES DE CREACIÓN DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y LA INTERVENCIÓN DEL EJECUTIVO FEDERAL EN SU OPERACIÓN.

LAS LEYES DETERMINARÁN LAS RELACIONES ENTRE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y EL EJECUTIVO FEDERAL, O ENTRE ÉSTAS Y LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS."

5. AUNQUE EL REFRENDO MINISTERIAL NO TIENE EN NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL, LOS MISMOS EFECTOS QUE EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO, MANTIENE LA UNIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN, EN PARTICULAR ENTRE EL PRESIDENTE Y LOS SECRETARIOS, YA QUE SIN EL REQUISITO DEL REFRENDO LOS ACTOS PRESIDENCIALES 'NO SERÁN OBEDECIDOS'.

6. LOS SECRETARIOS DE ESTADO NO PUEDEN EXPEDIR REGLAMENTOS NI AUN POR ACUERDO DEL PRESIDENTE. SU LABOR SE REDUCE A PREPARAR Y REFRENDAR LOS PROYECTOS REGLAMENTARIOS QUE CORRESPONDAN. TESIS JURISPRUDENCIAL, NÚM. 224. REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. (APÉNDICE 1977-1965, 2º SALA, PÁG. 269).

7. NO DEBE OLVIDARSE QUE UN SECRETARIO DE ESTADO PUEDE DISCREPAR DE LA OPINIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. SI SE TRATA DE UNA MATERIA FUNDAMENTAL NO HAY OTRA SALIDA QUE LA RENUNCIA DEL SECRETARIO, SI PERSISTE EN SU OPINIÓN. UNA CONSIDERACIÓN DOMINA ESTA MATERIA: EL SECRETARIO TIENE UNA VISIÓN PARCIAL DE LOS PROBLEMAS, EN TANTO QUE EL PRESIDENTE, TIENE UNA VISIÓN GENERAL DE ELLOS." (8).

LOS SECRETARIOS Y LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS, POR UNA CONSECUENCIA DEL SISTEMA MEXICANO, NO POSEEN NINGUNA CARACTERÍSTICA QUE LES IMPRIMA LA VERDADERA IMPORTANCIA QUE TIENEN COMO PARTÍCIPES QUE SON DE LA ACTIVIDAD DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL; SÓLO SUELEN CONFORMARSE CON SER RECONOCIDOS POLÍTICAMENTE SI LLEGAN A REALIZAR SATISFACTORIAMENTE SUS FUNCIONES, SIN QUE SEAN TOMADAS EN CUENTA LAS DELICADAS CIRCUNSTANCIAS QUE SE LLEGAN A PRESENTAR AL MOMENTO DE APLICAR LA VOLUNTAD PRESIDENCIAL AL CASO CONCRETO, EN RAZÓN A QUE SI ESAS DISPOSICIONES AFECTAN AL CIUDADANO DEVIENE LA CRÍTICA SOCIAL QUE ESTARÁ DIRIGIDA

(8). SERRA ROJAS, ANDRÉS, OB. CIT., PP. 529-530.

HACIA EL FUNCIONARIO TITULAR DE LA DEPENDENCIA QUE APLICA TAL MEDIDA Y LA OPINIÓN PÚBLICA NO RESPONSABILIZARÁ EN ABSOLUTO AL PRESIDENTE, A PESAR DE SER ESTE ÚLTIMO QUIEN EN REALIDAD DIO ORDEN DE APLICAR DICHA DISPOSICIÓN. EN TAL SENTIDO, LA PERSONALIDAD, POPULARIDAD Y DESEMPEÑO DE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO DEPENDERÁ EN GRAN MEDIDA DE LA HABILIDAD CON QUE CUENTEN EN PARTICULAR, PARA PODER COMPLACER TANTO A LA OPINIÓN PÚBLICA, EN CUANTO A LA FORMA EN QUE APLICARÁN LAS DISPOSICIONES PRESIDENCIALES EN SU DEPENDENCIA, COMO AL PROPIO PRESIDENTE, ATENDIENDO FIELMENTE A SUS DIRECTIVAS Y DESEOS. AQUÍ SE OBSERVA CLARAMENTE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA REVESTIDO DE LA OMNIPOTENCIA QUE EL RÉGIMEN MEXICANO LE OTORGA, ES EL ÚNICO QUE SE LIBRA DE CUALQUIER CRÍTICA QUE PUDIERA PRODUCIRSE A CAUSA DE LAS POLÍTICAS APLICADAS EN EL ÁMBITO NACIONAL A TRAVÉS DE LAS DEPENDENCIAS QUE SUS COLABORADORES INMEDIATOS DIRIGEN, Y LA RAZÓN ES QUE A ESTOS FUNCIONARIOS (O COLABORADORES) LES ES DELEGADA LA PATERNIDAD DE TALES MEDIDAS CON EL SUTIL FIN DE QUE EN CASO DE QUE ESAS DECISIONES SEAN POPULARMENTE RECHAZADAS LA RESPONSABILIDAD Y LAS CRÍTICAS DE LA OPINIÓN PÚBLICA RECAIGAN IRREMEDIABLEMENTE EN ELLOS; INCLUSO, EN OTRO CASO, SI LLEGARAN A RESULTAR ACERTADAS ESTAS MEDIDAS LOS MISMOS TITULARES DE LAS DEPENDENCIAS TRANSFERIRÍAN INMEDIATAMENTE EL MÉRITO HACIA LA PERSONA DEL PRESIDENTE, QUIZÁ CON LA INTENCIÓN DE GANARSE SU ESTIMACIÓN Y ASÍ LOGRAR UNA

MAYOR CONSIDERACIÓN DE SU PARTE QUE POR CONSECUENCIA LES HICIERA ALCANZAR UNA MEJOR Y MÁS VENTAJOSA POSICIÓN POLÍTICA.

EL REFRENDO QUE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO DEBEN PLASMAR EN LAS DISPOSICIONES PROVENIENTES DE LA PRESIDENCIA REVISTE UNA SERIE DE MATICES CONTRADICTORIOS QUE HAN SIDO SIEMPRE DESTACADOS POR LOS TRATADISTAS MEXICANOS EN SUS ESTUDIOS SOBRE LA MATERIA, Y GENERALMENTE EN LOS MISMOS SUELEN APARTARSE DE LA CONCEPCIÓN Y DE LAS CARACTERÍSTICAS QUE PRESENTA ESTA FIGURA EN LOS RÉGIMENES PARLAMENTARIOS (DE DONDE, COMO ES SABIDO SE TRASLADÓ AL NUESTRO), DEBIDO A QUE EN MÉXICO SE HA BUSCADO ADECUARLO, CARACTERIZARLO Y EXPLICARLO EN FUNCIÓN A UN CONCEPTO NUEVO, PRODUCTO DE UN SISTEMA PRESIDENCIAL EN DONDE EL PODER EJECUTIVO RECAE EN UN SOLO INDIVIDUO COMO LO SEÑALA EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL, QUIEN PARA EL DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE SU CARGO SE AUXILIARÁ DE LOS SECRETARIOS DE DESPACHO Y JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO A LOS CUALES NOMBRA Y REMUEVE LIBREMENTE A FIN DE DIRIGIR Y PROYECTAR LAS POLÍTICAS CONDUCTENTES A SER APLICADAS POR LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA.

EL ESQUEMA APLICADO PARA ANALIZAR AL REFRENDO EN MÉXICO ES CONTRADICTORIO SI SE COMPARA CON LA FORMA COMO

SE PRESENTA EN OTROS PAÍSES; ASÍ, POR EJEMPLO, PODEMOS VER EL ANÁLISIS QUE HACE UN AUTOR ACERCA DE LA CONCEPCIÓN DOCTRINARIA QUE GENERALMENTE EXPONEN LOS TRATADISTAS MEXICANOS PARA TRATAR DE DESCUBRIR ALGUNA REFERENCIA QUE INDIQUE EL VALOR QUE TIENE LA PRESENCIA DEL REFRENDO DENTRO DE NUESTRO SISTEMA, PERO ANTES ES NECESARIO ACLARAR QUE DEFINITIVAMENTE NO SE BUSCA SOLUCIONAR LA LAGUNA EXISTENTE RESPECTO A LA FIGURA EN CUESTIÓN, SINO SIMPLEMENTE EXPLICAR LAS POSIBLES CAUSAS POR LAS QUE FUE INSERTADO DENTRO DE NUESTRA CONSTITUCIÓN, ASÍ COMO ANALIZAR LAS DISYUNTIVAS QUE PUEDAN DE ALGÚN MODO JUSTIFICAR TAMBIÉN SU PRESENCIA DENTRO DE NUESTRO SISTEMA DE GOBIERNO.

"LAS FINALIDADES DEL REFRENDO TEÓRICAMENTE PUEDEN SER TRES: CERTIFICAR LA AUTENTICIDAD DE UNA FIRMA; LIMITAR LA ACTUACIÓN DEL JEFE DE GOBIERNO, MEDIANTE LA PARTICIPACIÓN DEL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, INDISPENSABLE PARA LA VALIDEZ DE AQUÉLLA; O TRASLADAR LA RESPONSABILIDAD DEL ACTO REFRENDADO DEL JEFE DEL GOBIERNO AL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO REFRENDATARIO.

LA PRIMERA DE LAS FINALIDADES NO ES EXACTA; NO PUEDEN AUTENTIFICAR LA FIRMA DEL JEFE DEL EJECUTIVO PUESTO QUE EL PRIMERO QUE FIRMA ES EL SECRETARIO DE ESTADO Y DESPUÉS EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. ESTO TIENE POR OBJETO QUE EL SECRETARIO DE ESTADO ASUMA LA RESPONSABILIDAD DEL ACTO FRENTE AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA; EL SECRETARIO PROPONE BAJA SU RESPONSABILIDAD EL ACTO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA; SI ÉSTE COLOCA SU FIRMA, EL ACTO PARA LOS EFECTOS DE LA RESPONSABILIDAD, SIGUE SIENDO DEL SECRETARIO EN RELACIÓN CON EL PRESIDENTE, PERO EN RELACIÓN CON LOS OTROS PODERES, Y FRENTE A LA NACIÓN, ES EXCLUSIVAMENTE DEL PRESIDENTE.

LA SEGUNDA FINALIDAD ACERCA MÁS EN APARIENCIA - NUESTRO SISTEMA AL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, YA QUE EL ACTO DEL PRESIDENTE SIN LA FIRMA DEL SECRETARIO ES NULO, CASO QUE APARECE TAMBIÉN EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO, SÓLO QUE EN EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL EL JEFE DEL EJECUTIVO ESTÁ EN POSIBILIDAD DE CAMBIAR SU SECRETARIO DE ESTADO HASTA ENCONTRAR ALGUNO QUE REFRENDE EL ACTO POR EL PROPUESTO, EN TANTO QUE EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO LA DESIGNACIÓN Y LA RENUNCIA DEL GABINETE DEPENDEN DE LA MAYORÍA QUE PREVALEZCA EN EL PARLAMENTO Y NO DE LA VOLUNTAD DEL EJECUTIVO. EL REFRENDO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL PUEDE SER A LO SUMO UNA LIMITACIÓN MORAL QUE EL JEFE DEL EJECUTIVO, CONSCIENTE DE SU RESPONSABILIDAD, DEBE TOMAR EN CONSIDERACIÓN.

LA TERCERA FINALIDAD O SEA LA DE HACER RECAER LA RESPONSABILIDAD EN EL MINISTRO SIGNATARIO, NO ES PROPIA DEL RÉGIMEN PRESIDENCIAL, EN EL QUE COMO HEMOS VISTO, EL JEFE DEL EJECUTIVO ES DIRECTAMENTE RESPONSABLE DE LOS ACTOS POLÍTICOS DE SUS SECRETARIOS DE ESTADO; ÉSTOS OBRAN EN NOMBRE DE AQUEL. EL REFRENDO NO PERSIGUE EN NUESTRO SISTEMA LA FINALIDAD DE EXIMIR DE RESPONSABILIDAD AL PRESIDENTE PARA TRANSFERIRLA AL REFRENDATARIO". (9).

PARA EL ESTUDIO DEL REFRENDO NO PODEMOS APARTARNOS DE LA PERSONA DEL PRESIDENTE, LA CUAL INSISTENTEMENTE SE ANTEPONE AL MOMENTO DE TRATAR DE CONFIGURAR ALGUNA TEORÍA EXPLICATIVA DE ESTA FIGURA. EL SECRETARIO DE ESTADO O EL JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, AL SITUARSE EN UNA ESFERA DISTINTA A LA DE SUS COLEGAS EN EL CASO DE LOS SISTEMAS PARLAMENTARIOS, SE ENCUENTRA SUPEDITADO AL LIBRE ARBITRIO PRESIDENCIAL Y EN CONSECUENCIA LA ESTRUCTURACIÓN DE UNA TEORÍA DEL REFRENDO SE TORNA DIFÍCIL (9). PÉREZ DE LEÓN E., ENRIQUE, NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, 7º ED., PORRÚA, MÉXICO, 1986, PP. 79-80.

PUES CHOCA CON ESA FACULTAD DISCRECIONAL DE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN QUE LA CONSTITUCIÓN OTORGA AL PRESIDENTE EN SU ARTÍCULO 89 FRACC. II. SIN EMBARGO, ES SUMAMENTE NECESARIO SUPERAR ESTE OBSTÁCULO Y REESTRUCTURAR CON PLENA CONSCIENCIA ESTA FIGURA, QUIZÁ TRATANDO COMO PRIMER PASO DE DARLE OTRAS IMPLICACIONES DENTRO DE LOS LÍMITES ESTABLECIDOS EN NUESTRO SISTEMA, SIN INTENTAR RESTAR PODER AL PRESIDENTE, PERO SÍ BRINDÁNDOLE LOS MEDIOS PARA UNA MÁS JUSTA APRECIACIÓN A TRAVÉS DE LA CUAL SE LE OTORGUE VERDADERO VALOR A ESTA FIGURA CONSTITUCIONAL, DE MANERA QUE ÉSTA PUEDA TENER UNA MÁS VALIOSA Y TRASCENDENTE PARTICIPACIÓN DENTRO DE LA INTERRELACIÓN QUE SE PRESENTA ENTRE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A LA VEZ QUE SE DELIMITE SU FUNCIONALIDAD A ESE ÁMBITO Y SE EVITE DEFINITIVAMENTE, CON UNA CLARA REDACCIÓN, CUALQUIER CONFUSIÓN QUE DENOTE INTROMISIÓN EN ALGÚN OTRO DE LOS PODERES DE LA FEDERACIÓN. POR ELLO SE LE DEBE ESTRUCTURAR DESDE SU MISMO TEXTO CONSTITUCIONAL, REDACTANDO UNA NUEVA FÓRMULA QUE, SIN QUITARLE SU VALOR DE FIGURA CONSTITUCIONAL, DEJE CLARA E INEQUÍVOCA SU CONCEPCIÓN; PARTICULARIZANDO ESPECIALMENTE QUE SU APLICACIÓN DEBE EFECTUARSE ÚNICA Y EXCLUSIVAMENTE DENTRO DEL ÁMBITO Y EN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS DE QUE EL PODER EJECUTIVO FEDERAL DISPONE PARA EL DESARROLLO Y CUMPLIMIENTO DE SUS POLÍTICAS.

4.4. EL REFRENDO; FACULTAD DELEGABLE O ACTO DISCRECIONAL.

EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN SEÑALA:

"SE DEPOSITA EL EJERCICIO DEL SUPREMO PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN EN UN SOLO INDIVIDUO, QUE SE DENOMINARÁ 'PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS' ".

EL PRESIDENTE SERÁ EL TITULAR DE TODAS LAS FACULTADES QUE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES SECUNDARIAS LE ATRIBUYAN AL PODER EJECUTIVO PARA EL BUEN DESEMPEÑO DEL CARGO, AL SER TAN AMPLIA LA ESFERA DE COMPETENCIAS QUE POSEE EL PODER EJECUTIVO, SE GENERA POR ELLO LA NECESIDAD DE UNA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS QUE AGRUPE CADA RAMA EN DEPENDENCIAS CREADAS ESPECÍFICAMENTE PARA LA DEBIDA ATENCIÓN DE DETERMINADAS SITUACIONES. EN TAL SENTIDO LA PROPIA CONSTITUCIÓN NOS SEÑALA EN EL ARTÍCULO 90:

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

LAS LEYES DETERMINARÁN LAS RELACIONES ENTRE LAS ENTIDADES PARAESTATALES Y EL EJECUTIVO FEDERAL, O ENTRE ÉSTAS Y LAS SECRETARÍAS

DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS".

Así, CONSTITUCIONALMENTE SE DAN LAS BASES PARA LA CREACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LAS ATRIBUCIONES ENCOMENDADAS AL PODER EJECUTIVO Y POR ELLO LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SE CREA COMO REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 90 CONSTITUCIONAL CON LA FINALIDAD DE ESTRUCTURAR AMPLIAMENTE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEPENDIENTES DEL EJECUTIVO Y DE ESPECIFICAR LAS FACULTADES QUE A CADA DEPENDENCIA LE CORRESPONDERÁ ATENDER, ASÍ COMO PARA ACLARAR DEBIDAMENTE LA CONCEPTUALIZACIÓN EMPLEADA PARA DESIGNAR A LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL CENTRALIZADA Y PARAESTATAL.

UNA PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA ES A LA QUE PARTICULARMENTE NOS INTERESA ESTUDIAR EN ESTE APARTADO, Y ES LA QUE SE REFIERE A LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y A LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, LOS CUALES, DE ACUERDO CON EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL, SERÁN LOS OBLIGADOS DE REFRENDAR LAS DISPOSICIONES QUE EL PRESIDENTE EMITA Y QUE CORRESPONDAN A SU COMPETENCIA ESPECÍFICA, RAZÓN POR LA CUAL SE PRETENDE DECIR QUE SON COPARTÍCIPES DE LA TITULARIDAD DEL PODER EJECUTIVO; SIN EMBARGO EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY ORGÁNICA SEÑALA CLARAMENTE:

"LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO

Y DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS EJERCERÁN LAS FUNCIONES DE SU COMPETENCIA POR ACUERDO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA".

EN VISTA DE LO ANTERIOR SE PUEDE ENTENDER, SIN NINGUNA DUDA, QUE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTOS SON AUXILIARES DIRECTOS DEL PRESIDENTE EN CUANTO A LA DIRECCIÓN Y VIGILANCIA DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO Y DE SUS POLÍTICAS APLICADAS EN CADA SECRETARÍA Y DEPARTAMENTO EN PARTICULAR; AQUÍ ES DONDE SURGE LA FIGURA DE LA DELEGACIÓN DE COMPETENCIAS Y DE FACULTADES EN SU PRIMER NIVEL DE JERARQUIZACIÓN; CUANDO EL PRESIDENTE DELEGA EN LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTOS LAS FACULTADES Y COMPETENCIAS NECESARIAS PARA DIRIGIR CON LA DEBIDA CELERIDAD ALGUNA DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO. DE ESTE PRIMER GRADO DE DELEGACIÓN COMPETENCIAL Y DE FACULTADES QUE SE REALIZA DENTRO DE NUESTRO SISTEMA DE GOBIERNO, VEAMOS LO QUE NOS COMPLEMENTA EL AUTOR MARTÍNEZ VERA:

"LA CENTRALIZACIÓN CONSISTE EN UNA SITUACIÓN DE DEPENDENCIA QUE EXISTE ENTRE TODOS LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS, Y ASÍ TENEMOS QUE ESTOS ÓRGANOS SE ENCUENTRAN JERÁRQUICAMENTE LIGADOS AL MÁS ALTO FUNCIONARIO PÚBLICO QUE ES EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, A QUIEN DE CONFORMIDAD CON EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN ESTÁN ENCOMENDADAS TODAS LAS FUNCIONES DEL PODER ADMINISTRATIVO, PERO ANTE LA IMPOSIBILIDAD DE PODER CUMPLIR EL CON DICHAS FUNCIONES, DELEGA SUS ATRIBUCIONES EN OTRAS PERSONAS, QUE SE ENCUENTRAN

SUJETAS A SU AUTORIDAD. EL ÓRGANO JERÁRQUICAMENTE SUPERIOR DE LA ADMINISTRACIÓN TIENE LOS SIGUIENTES PODERES CARACTERÍSTICOS:

- PODER DE MANDO
- PODER DE LA VIGILANCIA
- PODER DE REVISIÓN
- PODER DISCIPLINARIO
- PODER PARA LA DECISIÓN DE CONFLICTOS DE COMPETENCIA.

ÉSTOS PODERES ANTES ENUMERADOS PUEDEN TAMBIÉN SER DELEGADOS POR EL JEFE DEL EJECUTIVO A OTROS FUNCIONARIOS, PARA QUE EN SU NOMBRE LOS REALICEN. EN LA REPÚBLICA MEXICANA EL PODER EJECUTIVO O ADMINISTRATIVO DESARROLLA UNA ACTIVIDAD TÍPICAMENTE CENTRALISTA, YA QUE TODOS LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DEPENDEN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, QUIEN POR CONDUCTO DE ESTOS ÓRGANOS REALIZA FUNCIONES TANTO POLÍTICAS COMO ADMINISTRATIVAS, LAS FUNCIONES POLÍTICAS CONSISTEN EN QUE COMO MANDATARIO DE LA VOLUNTAD Y SOBERANÍA NACIONAL, MANTIENE RELACIONES CON LOS OTROS DOS PODERES DEL ESTADO Y CON LOS DEMÁS PAÍSES, VIGILANDO CELOSAMENTE EL PRESTIGIO DE NUESTRO PAÍS Y RESGUARDANDO EN TODAS LAS FORMAS LA SOBERANÍA QUE EL PUEBLO LE HA CONFIADO. COMO ÓRGANO ADMINISTRATIVO, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA TIENE QUE VIGILAR EL BIENESTAR DE LOS GRUPOS SOCIALES QUE INTEGRAN EL PAÍS, REALIZANDO TODAS LAS ACTIVIDADES NECESARIAS PARA SATISFACER LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN. EN CONSECUENCIA, Y EN ATENCIÓN A LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VIGENTES ENCONTRAMOS QUE EN NUESTRO PAÍS SE CUENTA CON UN RÉGIMEN LEGAL MARCADAMENTE PRESIDENCIALISTA, YA QUE EL JEFE DEL EJECUTIVO TIENE UN CONTROL EFECTIVO SOBRE LOS OTROS DOS PODERES Y SOBRE LAS ACTIVIDADES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS DEL GOBIERNO FEDERAL". (10).

EL PRESIDENTE DEBE CUBRIR UN VASTO CAMPO DE ACTIVIDADES, TANTO ECONÓMICAS COMO SOCIALES, CULTURALES, INDUSTRIALES, ETC.; POR ELLO SE EXPLICA LA NECESIDAD DE CONTAR CON DEPENDENCIAS QUE SE DEDIQUEN AL ESTUDIO, PLANIFICACIÓN,

(10). MARTÍNEZ VERA, ROGELIO, NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 5º ED., BANCA Y COMERCIO, MÉXICO, 1978, p. 165.

ESTRUCTURACIÓN DE PROYECTOS, DIRECCIÓN DE PROCEDIMIENTO Y ELABORACIÓN DE DISPOSICIONES JURÍDICAS QUE ABORDEN LA PROBLEMÁTICA DE DETERMINADA MATERIA O ASUNTO, Y, ASIMISMO SE PRECISA LA NECESIDAD DE DIFERENCIAR CUÁL DEPENDENCIA SE ENCARGARÁ DE DETERMINADOS ASUNTOS PARA QUE QUEDEN CLARAMENTE RESUELTOS SU ÁMBITO DE COMPETENCIA Y SU ESFERA DE FACULTADES A EFECTO DE QUE NO SE PRODUZCAN CONFLICTOS ENTRE LAS DIVERSAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS. POR LO ANTERIOR, SE LE OTORGA AL TITULAR DE CADA SECRETARÍA Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO LA FACULTAD U OBLIGACIÓN DE REFRENDAR LAS DISPOSICIONES QUE SURJAN RELACIONADAS A SU PARTICULAR COMPETENCIA Y, SI TAL DISPOSICIÓN CORRESPONDIERA SER ATENDIDA EN VARIAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ENTONCES LA FIRMA DE SUS TITULARES DEJARÍA CLARA IDEA DE ACUÁLES DEPENDENCIAS ES NECESARIO ACUDIR PARA OBTENER LA ATENCIÓN Y RESOLUCIÓN A LOS ASUNTOS QUE TALES DISPOSICIONES COMPENDAN; DE ESTA MANERA SIMPLIFICÁNDOSE LOS TRÁMITES Y EVITÁNDOSE MOLESTIAS A LAS PERSONAS QUE SE VIERAN EN LA NECESIDAD DE RECURRIR A DETERMINADA DISPOSICIÓN, PUES LES BASTARÁ A ÉSTAS CON CONOCER QUÉ TITULAR REFRENDÓ PARA PODER DIRIGIRSE DIRECTAMENTE A LA DEPENDENCIA IDÓNEA QUE SE ENCARGUE DE LA DISPOSICIÓN EN CUESTIÓN.

EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL NOS DICE:

"CORRESPONDE ORIGINALMENTE A LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS EL TRÁMITE Y RESOLUCIÓN DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA, PERO PARA LA MEJOR ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO PODRÁN DELEGAR EN LOS FUNCIONARIOS A QUE SE REFIEREN LOS ARTÍCULOS 14 Y 15, CUALESQUIERA DE SUS FACULTADES, EXCEPTO AQUELLAS QUE POR DISPOSICIÓN DE LEY O DEL REGLAMENTO INTERIOR RESPECTIVO, DEBAN SER EJERCIDAS PRECISAMENTE POR DICHS TITULARES. EN LOS CASOS EN QUE LA DELEGACIÓN DE FACULTADES RECAIGA EN JEFES DE OFICINA, DE SECCIÓN Y DE HESA DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, AQUELLOS CONSERVARÁN SU CALIDAD DE TRABAJADORES DE BASE EN LOS TÉRMINOS DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

LOS PROPIOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS TAMBIÉN PODRÁN ADSCRIBIR ORGÁNICAMENTE LAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS ESTABLECIDAS EN EL REGLAMENTO INTERIOR RESPECTIVO, A LAS SUBSECRETARÍAS, OFICIALÍA MAYOR, Y A LAS OTRAS UNIDADES DE NIVEL ADMINISTRATIVO EQUIVALENTE QUE SE PRECISEN EN EL MISMO REGLAMENTO INTERIOR.

LOS ACUERDOS POR LOS CUALES SE DELEGUEN FACULTADES O SE ADSCRIBAN UNIDADES ADMINISTRATIVAS SE PUBLICARÁN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN."

LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO SON ENTIDADES EN DONDE SE VA A DISTRIBUIR EL TRABAJO CON EL PROPÓSITO DE DAR MÁS RÁPIDAMENTE SOLUCIÓN A TODOS Y CADA UNO DE LOS ASUNTOS QUE SE REVISEN EN LA SECRETARÍA O DEPARTAMENTO RESPECTIVO; POR ELLO LA LEY ORGÁNICA EN SUS ARTÍCULOS 14 Y 15, NOS INDICA EL ORDEN JERÁRQUICO QUE DEBERÁN PRESENTAR ESTAS DEPENDENCIAS, Y PARA UN MAYOR CONOCIMIENTO TRANSCRIBIREMOS DICHS PRECEPTOS A CONTINUACIÓN:

"ARTÍCULO 14. AL FRENTE DE CADA SECRETARÍA HABRÁ UN SECRETARIO DE ESTADO, QUIEN PARA

EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA, SE AUXILIARÁ POR LOS SUBSECRETARIOS, OFICIAL MAYOR, DIRECTORES, SUBDIRECTORES, JEFES Y SUBJEFES DE DEPARTAMENTO, OFICINA, SECCIÓN Y MESA, Y POR LOS DEMÁS FUNCIONARIOS QUE ESTABLEZCA EL REGLAMENTO INTERIOR RESPECTIVO Y OTRAS DISPOSICIONES LEGALES.

EN LOS JUICIOS DE AMPARO, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PODRÁ SER REPRESENTADO POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA A QUE CORRESPONDE EL ASUNTO, SEGÚN LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS”.

“ARTÍCULO 15. AL FRENTE DE CADA DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO HABRÁ UN JEFE DE DEPARTAMENTO, QUIEN SE AUXILIARÁ EN EL EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES, POR SECRETARIOS GENERALES, OFICIAL MAYOR, DIRECTORES, SUBDIRECTORES, JEFES Y SUBJEFES DE OFICINA, SECCIÓN Y MESA, CONFORME AL REGLAMENTO INTERIOR RESPECTIVO, ASÍ COMO POR LOS DEMÁS FUNCIONARIOS QUE ESTABLEZCAN OTRAS DISPOSICIONES LEGALES APPLICABLES. PARA LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, REGIRÁ LO DISPUESTO EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO ANTERIOR”.

LOS ARTÍCULOS 14, 15 Y 16 SE COMPLEMENTAN ENTRE SÍ, YA QUE LOS DOS PRIMEROS, AL SEÑALARNOS LA JERARQUIZACIÓN DE LAS SECRETARÍAS Y DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, DAN LA BASE PARA QUE EN EL ARTÍCULO 16 SE PUEDA GENERALIZAR, ENCONTRÁNDOSE EN EL TEXTO DE ESTE ÚLTIMO SÓLO BREVE REFERENCIA A AQUELLOS Y TRATÁNDOSE ESPECÍFICAMENTE EN ÉL DE LA DELEGACIÓN DE FACULTADES QUE ES TAN IMPORTANTE EN NUESTRO TIEMPO POR REFERIRSE A UN PAÍS CON UN GRAN DESARROLLO POBLACIONAL, COMO ES EL NUESTRO, EN DONDE CADA DÍA SE ACRECIENTAN LOS PROBLEMAS DE TODA ÍNDOLE; POR ELLO LA DELEGACIÓN DE FACULTADES, AL IGUAL QUE OTRAS FIGURAS QUE HAN SURGIDO PARA LA ATENCIÓN RÁPIDA Y EFECTIVA DE

LOS ASUNTOS QUE A CADA DEPENDENCIA CORRESPONDE TRATAR, HA VENIDO A SER UN MECANISMO QUE FOMENTA UNA FORMA DE RESOLUCIÓN RÁPIDA, PUES NO TIENE QUE SEGUIR UN PROCEDIMIENTO LARGO YA QUE LOS FUNCIONARIOS CITADOS EN EL ARTÍCULO 14 Y 15 DE LA LEY ORGÁNICA POSEEN LA FACULTAD NECESARIA PARA DAR RESOLUCIÓN A CUALQUIER PROBLEMÁTICA QUE SE PRESENTE. POR TAL MOTIVO LA DELEGACIÓN DE FACULTADES VIENE SIENDO UN APOYO PARA EL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, LOS CUALES YA NO PADECERÁN DE ACUMULACIÓN DE ASUNTOS QUE REQUERÍAN DE SU PARTE ESTUDIO Y SOLUCIÓN, SINO QUE AHORA SU FUNCIÓN, SEGÚN LO QUE PRESCRIBE EL ARTÍCULO CITADO, SOLAMENTE SERÁ LA DE SUPERVISAR QUE EN SU DEPENDENCIA SE APLIQUEN CORRECTAMENTE LAS DISPOSICIONES QUE LES CORRESPONDAN Y EN TAL SITUACIÓN TENDRÁN MÁS TIEMPO PARA HACERSE PRESENTES EN EL ÁMBITO POLÍTICO Y SOCIAL DEL PAÍS, EXALTANDO LA POLÍTICA APLICADA EN SU DEPENDENCIA Y EL ACIERTO CON QUE EL PRESIDENTE DIRIGE AL PAÍS, GANÁNDOSE ASÍ UN PRESTIGIO POLÍTICO QUE SIN DUDA SE LES ABONARÁ EN FUTUROS TIEMPOS.

LA DELEGACIÓN DE FACULTADES TIENE CARACTERÍSTICAS PROPIAS QUE LA DISTINGUEN DE OTRAS FIGURAS JURÍDICAS QUE SE HAN CREADO PARA DISTRIBUIR Y DESCENTRALIZAR COMPETENCIAS DE SUS TITULARES ORIGINARIOS; POR ELLO ES IMPORTANTE SABER CÓMO SE LE DEFINE A LA DELEGACIÓN DE FACULTADES:

"LA DELEGACIÓN DE FACULTADES, SUPONE EXISTENTE UN ORDENAMIENTO DE COMPETENCIAS. OPERA CUANDO UN ÓRGANO SUPERIOR, POR OPORTUNIDAD Y MEDIANTE RESOLUCIÓN CONCRETA, CONFÍA "SE PUEDE ENTENDER PRESTA" PARTE DE SU COMPETENCIA DE MANERA PROVISIONAL Y LIMITADA, A UN SUBALTERNO. ESTE ÓRGANO NO ADQUIERE PARA SÍ LAS ATRIBUCIONES QUE LE SON ENCOMENDADAS, PUES EL ÓRGANO DELEGANTE CONSERVA LA TITULARIDAD DE SU COMPETENCIA. DE ESTA MANERA Y TAMBIÉN POR ACTO CONCRETO DEL DELEGANTE, LAS FACULTADES DELEGADAS SON SUSCEPTIBLES DE REVOCACIÓN Y DE AVOCACIÓN EN CUALQUIER MOMENTO. POR ESTAS CARACTERÍSTICAS LA DELEGACIÓN DE FACULTADES ES POSIBLE EN ÓRGANOS CENTRALIZADOS, DESCONCENTRADOS Y DESCENTRALIZADOS." (11).

"LA DELEGACIÓN DE FACULTADES NO TRANSFIERE LA TITULARIDAD DE LAS FUNCIONES DELEGADAS. EL QUE DELEGA FACULTADES CONSERVA SIEMPRE LA TITULARIDAD DE AQUELLO QUE DELEGA, SIENDO LA DELEGACIÓN DE CARÁCTER EMINENTEMENTE TRANSITORIA. EN CAMBIO, LA DESCENTRALIZACIÓN TRANSFIERE LA TITULARIDAD Y EL EJERCICIO DE FUNCIONES DE MANERA PERMANENTE.

EL DELEGANTE PUEDE REVOCAR EN CUALQUIER MOMENTO AQUELLA FACULTAD QUE DELEGÓ, SIENDO ADEMÁS RESPONSABLE POR LOS ACTOS DEL DELEGADO." (12).

EN EL ARTÍCULO 16 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL SE FACULTA A LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y A LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS A DELEGAR LAS ATRIBUCIONES QUE ORIGINALMENTE LES CORRESPONDAN, FACULTAD QUE EN LA MAYORÍA DE LOS CASOS SE ENCUENTRA ESTABLECIDA EN LOS REGLAMENTOS INTERIORES DE CADA DEPENDENCIA EN LOS CUALES SE SEÑALAN LAS FACULTADES DEL TITULAR,

(11). RAMÍREZ, JOSÉ FRANCISCO, LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LOS AÑOS 1970-1976; DINÁMICA DEL DERECHO MEXICANO, TOMO XXI, EDITADO POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, MÉXICO, 1976, P. 58.

(12) FAYA VIESCA, JACINTO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, PARRÓIA, MÉXICO, 1979, P. 132.

ASÍ COMO LA FORMA EN QUE HAN DE DELEGARSE A FUNCIONARIOS SUBALTERNOS, PERO EXCLUYÉNDOSE DE ÉSTA LAS FACULTADES QUE POR SU TRASCENDENCIA DEBAN SER ATENDIDAS PERSONALMENTE POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA. LA DELEGACIÓN DE FACULTADES YA ES UNA PRÁCTICA GENERALIZADA EN LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO, OTORGÁNDOSE CON ELLA LA DIRECCIÓN, MANDO O ATENCIÓN A ASUNTOS DE CARÁCTER TÉCNICO O ADMINISTRATIVO Y DEJÁNDOSE PARA SÍ, EL TITULAR, LAS ATRIBUCIONES POLÍTICAS DE SU CARGO, O SEA, LAS CUESTIONES EN DONDE SU ACTUACIÓN DENOTE TRASCENDENCIA ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA Y QUE ENCIERREN EN SU FAVOR MÉRITOS ANTE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, DÁNDOLE A ÉSTE LA IMPRESIÓN DE QUE SE CUMPLEN FIELMENTE LAS DIRECTRICES PROYECTADAS PARA SU GESTIÓN. A CONTINUACIÓN VEAMOS LA ANOTACIÓN QUE HACE FAYA VIESCA EN RELACIÓN AL ARTÍCULO 16 DE LA LEY ORGÁNICA.

"EL PRESENTE ARTÍCULO 16 HABLA DE DELEGACIÓN DE FACULTADES. NO ES LO MISMO DELEGAR UNA FACULTAD QUE DELEGAR UNA COMPETENCIA. LA COMPETENCIA LA OTORGA SIEMPRE LA LEY, MIENTRAS QUE LA DELEGACIÓN DE FACULTADES LA CONFIERE QUIEN LEGALMENTE TIENE COMPETENCIA PARA ACTUAR. LA COMPETENCIA ES INDELEGABLE, NO ASÍ LAS FACULTADES. LA DELEGACIÓN DE FACULTADES POR EL TITULAR DE UN ÓRGANO NO SE EFECTÚA DENTRO DE UN ÁMBITO DE ABSOLUTA LIBERTAD. LA LEY O EL REGLAMENTO ESTABLECE AQUELLAS FACULTADES QUE EL TITULAR NUNCA PODRÁ DELEGAR EN ALGÚN FUNCIONARIO, PERMITIÉNDOLE USAR SU CRITERIO DE DISCRETIONALIDAD PARA DELEGAR EN FUNCIONARIOS SUBALTERNOS LAS FACULTADES NO COMPRENDIDAS ENTRE LAS INDELEGABLES. LA DELEGACIÓN DE FACULTADES DEBERÁ OBEDECER A CONSIDERACIONES DE ORDEN TÉCNICO, ADMINISTRATIVO, ETC." (13).

COMO PUEDE APRECIARSE, RESPECTO A LA CUESTIÓN DE SI EL REFERENDO PUEDE SER LLEVADO A CABO POR ALGÚN OTRO FUNCIONARIO DISTINTO A LOS SEÑALADOS POR EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL EN FUNCIÓN DE UNA DELEGACIÓN DE FACULTADES. SE DESPRENDE CLARAMENTE QUE ESTO NO ES POSIBLE YA QUE SE ENCUENTRA INCLUIDO DENTRO DE UNA FUNCIÓN POLÍTICA QUE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO REALIZAN, NO PARA HACER DEL CONOCIMIENTO PARTICULAR DE ELLOS Y DE SU DEPENDENCIA NUEVAS DISPOSICIONES A SER APLICADAS, SINO PARA LA OBTENCIÓN DE NOTORIEDAD POLÍTICA QUE MUESTRE SU PARTICIPACIÓN EN LAS ACTIVIDADES DEL PODER EJECUTIVO A EFECTO DE QUE SEAN CONSIDERADOS COMO ELEMENTOS PARTICIPATIVOS DE LAS DECISIONES PRESIDENCIALES Y QUE SEAN CONOCIDOS POR LA CIUDADANÍA PARA FUTURAS OPORTUNIDADES POLÍTICAS. QUIZÁ POR ELLO NUESTRO REFERENDO CARECE DE UNA TEORÍA PROPIA QUE LO CARACTERICE EN CUANTO A SU FORMA Y CONSECUENCIAS EN CASO DE NO DARSE, Y SOBRE LOS ALCANCES QUE TENDRÍA AL SER FORMALMENTE EMITIDO; Y TAMBIÉN ES PROBABLE QUE POR LO MISMO LOS ENCARGADOS DE EFECTUARLO NO SE PREOCUPEN DE TOMARLO JUSTAMENTE COMO UN COMPLEMENTO A SUS FUNCIONES DE TITULARIDAD EN LA DEPENDENCIA QUE ES LA COMPETENTE PARA APLICAR LA DISPOSICIÓN REFERENDADA, SINO QUE FRECUENTEMENTE SÓLO REFERENDAN CON LA SIMPLE INTENCIÓN DE DAR UNA IMAGEN QUE LLEGUE A FAVORECERLOS EN SU VIDA POLÍTICA.

FAYA VIESCA SE REFIERE A LA DESCONCENTRACIÓN EN

EL COMENTARIO QUE HACE A LA DELEGACIÓN DE FACULTADES Y AUNQUE LA LEY ORGÁNICA NOS DICE EN SU ARTÍCULO 17 QUE PODRÁ CONTARSE CON ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS JERÁRQUICAMENTE SUBORDINADOS Y CON FACULTADES ESPECÍFICAS PARA LA ATENCIÓN Y DESPACHO DE ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, ES EVIDENTE QUE LA DESCONCENTRACIÓN A LA QUE LA LEY ORGÁNICA ALUDE ES UNA ESPECIE DE DELEGACIÓN Y A PESAR DE QUE EN AQUELLA LA FACULTAD DESCONCENTRADA SERÁ EJERCIDA PLENAMENTE POR EL FUNCIONARIO A QUIEN SE OTORGÓ, ES CLARO QUE NO PUEDE PRESENTARSE ESTO EN LA REFRENDACIÓN, YA QUE ÉSTA ÚLTIMA SE DA EN TODAS LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL A SER ATENDIDAS EN LA DEPENDENCIA EN CUESTIÓN, EN TANTO QUE LA DESCONCENTRACIÓN SÓLO RECAERÁ EN UNA PARTE ESPECÍFICA DEL CONTENIDO DE LA DISPOSICIÓN Y NO EN EL REQUISITO DE FORMALIDAD EXIGIDO PARA SU EXISTENCIA COMO VIENE A SUCEDER EN EL CASO DE LA REFRENDACIÓN. COMO COMPLEMENTO AL CONOCIMIENTO DE LA FIGURA DE LA DESCONCENTRACIÓN VEAMOS ALGO DE LO QUE SE DICE AL RESPECTO:

"LA DESCONCENTRACIÓN ES UN PRINCIPIO POR EL CUAL SE CONFIERE, CON CARÁCTER EXCLUSIVO, UNA DETERMINADA COMPETENCIA A ÓRGANOS ENCUADRADOS DENTRO DE LA JERARQUÍA ADMINISTRATIVA, PERO SIN OCUPAR A LA CÚSPIDE DE LA MISMA. NO OBSTANTE QUE EL ÓRGANO DESCONCENTRADO SE UBICA EN EL MARCO DE LA CENTRALIZACIÓN, SU COMPETENCIA ES EXCLUSIVA POR LO QUE LA EJERCERÁ SIN INTROMISIONES CONCRETAS DEL PODER CENTRAL. SU COMPETENCIA NO ES SUSCEPTIBLE DE AVOCACIÓN O REVOCACIÓN EN CUALQUIER MOMENTO. LOS ACTOS DEL ÓRGANO DESCONCENTRADO NO PUEDEN

SER REVISADOS POR EL SUPERIOR JERÁRQUICO, DE OFICIO O A PETICIÓN DE PARTE; SU MODIFICACIÓN, REVOCACIÓN, ANULACIÓN, O EN GENERAL LA PRIVACIÓN DE SUS EFECTOS, SE ALCANZA POR MEDIOS JURÍDICOS AJENOS A LA ÓRBITA Estrictamente ADMINISTRATIVA. EL ESTABLECIMIENTO Y EXTINCIÓN DE UN ÓRGANO DESCONCENTRADO REQUIERE DE UNA DISPOSICIÓN JURÍDICA QUE SURTA EFECTOS PARA LOS ADMINISTRADOS, TODA VEZ QUE SE ALTERA LA ESTRUCTURA ORGÁNICA Y COMPETENCIAL". (14).

EL REFRENDO ES UNA FACULTAD EXCLUSIVA DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y DE LOS JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS COMO LO SEÑALA EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL Y LO REPRODUCE EL 13 DE LA LEY ORGÁNICA; VIENE A SER UN ACTO QUE SE HA DE EFECTUAR EXCLUSIVAMENTE POR LOS FUNCIONARIOS CITADOS, INCLUSO SI NO ESTÁN PRESENTES AL MOMENTO DEL SURGIMIENTO DE ALGUNA DISPOSICIÓN DIRIGIDA A SU DEPENDENCIA, EL REFRENDO, PUBLICACIÓN Y APLICACIÓN DE ESTA DISPOSICIÓN DEBERÁN LLEVARSE A CABO POSTERIORMENTE CUANDO YA EL TITULAR RESPECTIVO SE ENCUENTRE OTRA VEZ AL FRENTE DE LA DEPENDENCIA Y EN NINGÚN MOMENTO PUEDEN APLICARSE LAS DISPOSICIONES PASANDO POR ALTO AL TITULAR, AUNQUE SE SEÑALEN EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE LA DEPENDENCIA, YA QUE SE ESTARÍA INFRINGIENDO EL MANDATO CONSTITUCIONAL QUE OBLIGA REALIZAR EL REFRENDO AL PROPIO TITULAR DE LA DEPENDENCIA. POR TODO LO CUAL EL REFRENDO SE COLOCA COMO UNA FIGURA DE MÁXIMA IMPORTANCIA DENTRO DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES QUE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTOS POSEEN;

(14) RAMÍREZ, JOSÉ FRANCISCO, OB. CIT., P. 58.

PUES SE TRATA DE UNA ACTIVIDAD DISCRECIONAL EN DONDE NO SE ADMITIRÁN NEGATIVAS PARA SU EJERCICIO, YA QUE DE SU FIRMA EN LOS ORDENAMIENTOS QUE HABRÁ DE APLICAR SU DEPENDENCIA DEPENDERÁ EL EFECTIVO DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES Y EN NINGÚN CASO PUEDE NEGARSE EL FUNCIONARIO A EFECTUAR LA REFRENDACIÓN DEBIDO A QUE SI LO HICIERA PROVOCARÍA CONFLICTOS AL PROYECTO GENERAL DE POLÍTICAS EMITIDO POR EL PRESIDENTE, QUIEN NO VA A PERMITIR DE NINGUNA MANERA LA EXISTENCIA DE UN ELEMENTO NEGLIGENTE QUE ENTORPEZCA SUS MANDATOS Y LE DETERIORE SU IMAGEN ANTE LA CIUDADANÍA.

EL REFRENDO SE VISLUMBRA COMO UN MECANISMO DE GARANTÍA CON EL QUE CUENTA EL CIUDADANO PARA TENER LA CERTEZA DE A CUÁL DEPENDENCIA COMPETE CONOCER DE SU ASUNTO, Y ASIMISMO COMO UN NOTORIO INDICIO PARA LA CIUDADANÍA DE QUE EXISTEN EN LA DEPENDENCIA PROCEDIMIENTOS ADECUADAMENTE ESTRUCTURADOS PARA ATENDER CADA ASUNTO CON LA DEBIDA SERIEDAD Y EFECTIVIDAD.

SE COMPRENDE ENTONCES QUE SI EL REFRENDO LLEGA A REGULARSE MÁS DETALLADAMENTE EN ALGÚN ORDENAMIENTO SECUNDARIO NO DEBE VARIAR EN CUANTO A SU ESTRUCTURA CONSTITUCIONAL, PARA ELLO LOS REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS DEPENDENCIAS SIEMPRE DEBEN SER ELABORADOS CON TOTAL APEGO A LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES Y A LAS DE LAS LEYES QUE REGLAMENTEN A ÉSTAS; ADEMÁS CUALQUIER REGULACIÓN QUE

SE HAGA DE ESTA FIGURA NO DEBE OMITIR SEÑALAR QUE NO ES POSIBLE LA DELEGACIÓN DE LA FACULTAD REFRENDATARIA Y QUE LA MISMA ESTÁ ASIGNADA EXCLUSIVAMENTE AL TITULAR, YA SEA DE LA SECRETARÍA DE ESTADO O DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, COMO NOS DICE FAYA VIESCA:

"LOS REGLAMENTOS INTERIORES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS ESTABLECEN UNA SERIE DE FACULTADES NO DELEGABLES QUE TIENEN LOS TITULARES DE ESAS DEPENDENCIAS. LAS FACULTADES QUE LOS TITULARES NO PUEDEN DELEGAR SON, POR LO GENERAL, AQUELLAS QUE LES PERMITEN FIJAR, DIRIGIR Y CONTROLAR LA POLÍTICA DE SU SECRETARÍA O DEPARTAMENTO, ASÍ COMO LAS DE PLANEAR, COORDINAR Y EVALUAR LAS POLÍTICAS DEL SECTOR ADMINISTRATIVO A SU CARGO. OTRAS FACULTADES INDELEGABLES IMPORTANTES SON: SOMETER A DECISIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA LOS ASUNTOS ENCOMENDADOS A SU SECRETARÍA O DEPARTAMENTO, O AL SECTOR QUE COORDINA; PROPONER AL EJECUTIVO FEDERAL LOS PROYECTOS DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES SOBRE LOS ASUNTOS DE SU DEPENDENCIA (CFR. CAPÍTULO DEL ARTÍCULO 12 DE LA LOAPF); Y DAR CUENTA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, DURANTE EL PERIODO ORDINARIO DE SESIONES, DEL ESTADO QUE GUARDA SU RAMO O SECTOR CORRESPONDIENTE, E INFORMAR A CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS CUANDO SE DISCUTA UNA LEY O SE ESTUDIE UN NEGOCIO CONCERNIENTE A SUS ACTIVIDADES (CFR. ART. 93 CONSTITUCIONAL). " (15).

EN NUESTRA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA NOTAMOS QUE SE RESPETA LA EXCLUSIVIDAD QUE SEÑALA LA CONSTITUCIÓN EN CUANTO A QUIENES DEBEN REFRENDAR LAS DISPOSICIONES QUE LES REMITA EL PRESIDENTE, POR TANTO ES CONVENIENTE Y OPORTUNO TRANSCRIBIR A CONTINUACIÓN EL TEXTO DE CADA

(15) FAYA VIESCA, JACINTO, OB. CIT., P. 133.

UNO DE LOS ARTÍCULOS CONTENIDOS EN EL REGLAMENTO INTERIOR DE CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO, QUE SE REFIEREN A LA CUESTIÓN DEL REFRENDO.

1) SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL (D.O. 1º DE ABRIL DE 1993).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS FACULTADES NECESARIAS PARA CUMPLIR CON LAS ATRIBUCIONES QUE INTEGRAN LA COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA. DE DICHAS FACULTADES LAS SIGUIENTES NO SERÁN DELEGABLES:

VI. REFRENDAR, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES, LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA;

2) SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA. (D.O. 7 DE ABRIL DE 1989).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES NO DELEGABLES:

V. REFRENDAR, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONAL, LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CUANDO SE REFIERAN A ASUNTOS DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA;

3) SECRETARÍA DE PESCA. (D.O. 14 DE FEBRERO DE 1989).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 6: EL SECRETARIO EJERCERÁ DIRECTAMENTE LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES NO DELEGABLES:

V. REFRENDAR, PARA SU VALIDEZ Y DEBIDA OBSERVANCIA LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CUYOS ASUNTOS CORRESPONDAN A LA SECRETARÍA DE PESCA;

4) SECRETARÍA DE MARINA. (D.O. 31 DE ENERO DE 1990).

CAP. II. ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 7: SON ATRIBUCIONES NO DELEGABLES DEL SECRETARIO LAS SIGUIENTES:

V. PROPONER AL EJECUTIVO FEDERAL LOS PROYECTOS DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS SOBRE LOS ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA Y DEL SECTOR CORRESPONDIENTE Y REFRENDAR PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES LOS QUE EXPIDA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CUANDO DEBA INTERVENIR LA DEPENDENCIA.

5) SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL (D.O. 1º DE SEPTIEMBRE DE 1992).

TÍTULO CUARTO. DE LAS ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES.

CAP. I. DEL SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL.

ARTÍCULO 9: CORRESPONDEN AL SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL, LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES Y RESPONSABILIDADES NO DELEGABLES:

VI. REFRENDAR, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES, LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

6) SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. (D.O. 13 DE FEBRERO DE 1989).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS SIGUIENTES FACULTADES NO DELEGABLES:

VI. REFRENDAR, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;

7) SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES (D.O. 17 DE NOVIEMBRE DE 1989).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO EJERCERÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES NO DELEGABLES:

VIII. REFRENDAR PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONAL LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN LOS ASUNTOS QUE SEAN DE LA COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA.

8) SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN. (D.O. 16 DE ENERO DE 1989).

CAP. II. DEL TITULAR DE LA SECRETARÍA.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES NO DELEGABLES:

VII. REFRENDAR PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CUANDO SE REFIERAN A ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA;

9) SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS.
(D.O. 14 DE MAYO DE 1990).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES NO DELEGABLES:

V. REFRENDAR, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONAL, LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SOBRE LOS ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA;

10) SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL
(D.O. 9 DE MARZO DE 1989).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES NO DELEGABLES:

XX. LAS DEMÁS QUE LAS DISPOSICIONES LEGALES LE CONFIERAN EXPRESAMENTE, ASÍ COMO AQUELLAS OTRAS QUE CON EL CARÁCTER DE NO DELEGABLES LE OTORQUE EL PRESIDENTE.

11) SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. (D.O. 17 DE MARZO DE - 1989).

CAP. I. AMBITO DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA Y FACULTADES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO TENDRÁ TODAS LAS FACULTADES NECESARIAS PARA CUMPLIR CON LAS ATRIBUCIONES QUE COMPETEN A LA SECRETARÍA. DE DICHAS FACULTADES, LAS SIGUIENTES NO SERÁN DELEGABLES:

VI. REFRENDAR, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES, LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS;

12) SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL. (D.O. 13 DE DICIEMBRE DE 1990).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 6: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS SIGUIENTES FACULTADES NO DELEGABLES:

V. REFRENDAR LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS CUANDO SE REFIERAN A ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA;

13) SECRETARÍA DE TURISMO. (D.O. 15 DE FEBRERO DE 1989).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES NO DELEGABLES:

V. REFRENDAR, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES, LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CUANDO SE REFIERAN A ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA;

14) SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. (D.O. 3 DE MARZO DE 1993).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 6: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES NO DELEGABLES:

VII. REFRENDAR, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES, LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CUANDO TENGAN RELACIÓN CON LOS ASUNTOS QUE COMPETEN A LA SECRETARÍA Y A SU SECTOR;

15) SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. (D.O. 17 DE ENERO DE 1989).

CAP. II. DE LAS FACULTADES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 6: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS SIGUIENTES FACULTADES NO DELEGABLES:

VI. REFRENDAR LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN SU RAMO, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

16) SECRETARÍA DE SALUD. (D.O. 29 DE MAYO DE 1989).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO TENDRÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES NO DELEGABLES:

VI. REFRENDAR, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONALES, LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, QUE INCIDAN EN EL ÁMBITO DE COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA;

17) SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. (D.O. 4 DE JUNIO DE 1992).

CAP. II. DE LAS FACULTADES DEL SECRETARIO.

ARTÍCULO 5: EL SECRETARIO EJERCERÁ LAS FACULTADES QUE RESULTEN NECESARIAS PARA CUMPLIR CON LAS ATRIBUCIONES QUE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS LE ASIGNEN A LA SECRETARÍA, DE LAS CUALES LAS SIGUIENTES NO SERÁN DELEGABLES:

V. REFRENDAR, PARA SU VALIDEZ Y OBSERVANCIA CONSTITUCIONAL, LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SOBRE LOS ASUNTOS DE LA COMPETENCIA DE LA SECRETARÍA;

18) DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. (D.O. 20 DE SEPTIEMBRE DE 1989).

CAP. II. DE LAS ATRIBUCIONES DEL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL D.F.

ARTÍCULO 5: EL JEFE DEL DEPARTAMENTO TENDRÁ LAS SIGUIENTES ATRIBUCIONES NO DELEGABLES:

IX. REFRENDAR LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES EXPEDIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN ASUNTOS QUE CORRESPONDAN AL DEPARTAMENTO;

4.5. MOMENTO MATERIAL EN QUE EL REFRENDO SURTE EFECTOS.

EL REFRENDO ES UNA FIGURA QUE PLANTEA CIERTA DISYUNTIVA EN CUANTO A QUE ES POSIBLE TRATARLA, YA SEA COMO UNA PARTE DE LA INICIATIVA PREVIA A FORMAR LA LEY O DECRETO, SEGÚN LO CUAL SE FIRMARÍA TODA INICIATIVA PRESIDENCIAL ENVIADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN POR EL SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO RESPECTIVO CONFORME LA RAMA ENCARGADA DE ATENDER DICHA INICIATIVA, O BIEN, AL CONCLUIR EL PROCESO LEGISLATIVO, PODRÍA TRATÁRSELE COMO UNA FÓRMULA PARA DEMOSTRAR CON SEGURIDAD QUE LA LEY O DECRETO EN CUESTIÓN HA SIDO ATENDIDO OPORTUNAMENTE POR LA DEPENDENCIA COMPETENTE DE CONOCERLA SEGÚN LA RAMA A QUE SE REFIERA TAL LEY O DECRETO. POR TANTO, ES ÚTIL TRATAR DE DEJAR EN CLARO CUÁL ES EL MOMENTO EN QUE LA REFRENDATA PUEDE GENERAR MEJORES RESULTADOS PARA PODER ASÍ DEDUCIR ALGÚN MEDIO IDÓNEO QUE TIENDA HACIA UNA MÁS RÁPIDA Y EFICIENTE RECOPIACIÓN, POR PARTE DEL ÓRGANO EJECUTIVO, DE LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE A SU RAMA O MATERIA, LO CUAL FACILITE UNA DISTRIBUCIÓN ORGANIZADA DE LAS FUNCIONES Y COMPETENCIAS NECESARIAS EN LAS DIVERSAS ÁREAS DE LA DEPENDENCIA A FIN DE ATENDER CUALQUIERA NUEVA DISPOSICIÓN EMANADA DEL

PODER LEGISLATIVO O INCLUSO DEL PROPIO EJECUTIVO.

BÁSICAMENTE, NUESTRO REFRENDO HA SIDO TRATADO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL MOMENTO EN QUE LA LEY O DECRETO NACE A LA VIDA JURÍDICA, ES DECIR, SE LE ASOCIA AL MOMENTO EN QUE EL PRESIDENTE EMITE EL DECRETO PROMULGATORIO QUE ORDENA LA PUBLICACIÓN DEL DECRETO O LA LEY QUE EL LEGISLATIVO LE HA REMITIDO PARA SU PUBLICACIÓN; POR ELLO, AL GENERARSE LA ORDEN PRESIDENCIAL DE PUBLICACIÓN POR MEDIO DEL DECRETO PROMULGATORIO QUE SE HACE LLEGAR AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN (QUE ES EL ENCARGADO DEL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN), NOTAMOS QUE NO EXISTE EN ESTE DECRETO DE PROMULGACIÓN NINGÚN ARGUMENTO QUE JUSTIFIQUE EN MODO ALGUNO QUE EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN ESTÁ AUTENTIFICANDO O REESTRUCTURANDO OTRO ORDENAMIENTO INTERNO A SU DEPENDENCIA MEDIANTE LA AUTORIZACIÓN DEL DECRETO PROMULGATORIO PROVENIENTE DEL PRESIDENTE, AUNQUE TAL DOCUMENTO CONTENGA EN SU TEXTO LA LEY O DECRETO QUE SE PRETENDE HACER LLEGAR AL CONOCIMIENTO GENERAL PARA SU CUMPLIMIENTO Y OBSERVANCIA. ES, PUES, EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL MEDIO POR EL CUAL SE PRESENTARÁN PARA EL CONOCIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN GENERAL, LOS DECRETOS Y LAS LEYES PROCEDENTES DEL PODER LEGISLATIVO, DEBIDO A QUE ENTRE SUS FACULTADES SE ENCUENTRA LA DE CONTROLAR EL DIARIO OFICIAL; MÁS NO ES ACERTADO QUE SE LE CONCEDA A ÉSTE LA FACULTAD DE REFRENDO SI EN REALIDAD ÚNICAMENTE FIRMA DE RECIBIDO EL DECRETO

DE PROMULGACIÓN QUE LE REMITE EL PRESIDENTE. Así, POR TANTO, DEBE ACATAR LA ORDEN DE IMPRIMIR LA LEY O DECRETO LEGISLATIVO QUE SE CONTIENE EN EL DECRETO PROMULGATORIO EJECUTIVO Y A ESTA SITUACIÓN NO SE LE PUEDE LLAMAR PROPIAMENTE ACTO DE REFRENDO, YA QUE EL REFRENDO CONSTITUYE UNA FIGURA MÁS TRASCENDENTE QUE IMPLICA COMPROMISOS DE ÍNDOLE PERSONAL DERIVADOS DE LA OBLIGACIÓN DEL FUNCIONARIO - REFRENDATARIO DE MOVILIZAR A TODO SU PERSONAL PARA CANALIZAR ADECUADAMENTE LAS DISPOSICIONES REFRENDADAS DENTRO DE LA DEPENDENCIA A FIN DE PROPORCIONAR ATENCIÓN OPORTUNA A LAS DISPOSICIONES QUE PARTICULARMENTE HA DE ATENDER DICHA DEPENDENCIA. EN TAL CASO EL REFRENDO ACTUARÁ COMO UN FRENO TENDIENTE A EVITAR QUE EL SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO DESATIENDA SU DEPENDENCIA EN ARAS DE BUSCAR POSICIONES POLÍTICAS MÁS FAVORABLES A SU PERSONA Y DEL MISMO MODO LO OBLIGUE A ELABORAR, EN PRIMER LUGAR, UNA MEJOR ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO ADMINISTRATIVO DENTRO DE SU DEPENDENCIA A TRAVÉS DE LA COLOCACIÓN EN PUESTOS CLAVES DE LA MISMA A PERSONAS DE SU ABSOLUTA CONFIANZA, A QUIENES PUEDA ENCOMENDAR EL DESARROLLO Y CUMPLIMIENTO DE LAS POLÍTICAS, DE ACUERDO A LAS INSTRUCCIONES RECIBIDAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA; COMO CONSECUENCIA CONSEGUIRÍA CUIDAR SU IMAGEN PERSONAL DE SERVIDOR PÚBLICO PARA SER TOMADO EN CUENTA EN FUTURAS POSICIONES O CAMBIOS POLÍTICOS, Y PARA ELLO IGUALMENTE SERÍA NECESARIO REESTRUCTURAR Y ASIGNAR CON TODA CLARIDAD LAS ÁREAS DE COMPETENCIA

DE MANERA QUE EL PERSONAL DE SU DEPENDENCIA PUDIERA RECONOCER LAS LEYES O DECRETOS QUE LES CORRESPONDA ATENDER, Y, POR ÚLTIMO, LOGRAR CON EL EFICIENTE DESEMPEÑO DE TODA LA DEPENDENCIA A SU CARGO MAYOR CREDIBILIDAD ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA, CUYA INFLUENCIA TAMBIÉN CUENTA MUCHO CUANDO SE TRATA DE BUSCAR EL APOYO GENERAL CON OBJETO DE LLEGAR A ALGÚN PUESTO DE ELECCIÓN POPULAR.

EN EL MISMO SENTIDO SE PLANTEA, EN PROVECHO DE UNA MAYOR SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA, LA NECESIDAD DE CONTAR CON UN SUSTENTO O BASE QUE FACULTE A LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y JEFES DE DEPARTAMENTO A REFRENDAR, SIN CONSIDERACIONES DE ÍNDOLE POLÍTICO, TODAS Y CADA UNA DE LAS DISPOSICIONES QUE DE UNA U OTRA MANERA ESTARÁN EN CONDICIÓN DE SER ATENDIDAS POR SUS RESPECTIVAS DEPENDENCIAS; YA QUE DEBIDO A LA COMPLEJIDAD DE LOS TIEMPOS MODERNOS Y A LA DIVERSIDAD, CADA DÍA MÁS GRANDE, DE SITUACIONES QUE DEBEN SER REGULADAS CADA UNA POR MEDIO DE UNA LEGISLACIÓN PARTICULAR, SE PRODUCE UNA GRAVE CONFUSIÓN EN RELACIÓN A LA CUESTIÓN DE LA COMPETENCIA DE LOS ASUNTOS QUE HAN DE SER ATENDIDOS POR DETERMINADA DEPENDENCIA, PUES BIEN ES CIERTO QUE HABRÁ, Y DE HECHO HAY, ASUNTOS CUYA MATERIA CORRESPONDE A LA ESFERA DE REGULACIÓN DE VARIAS DEPENDENCIAS. POR ELLO LA REFRENDACIÓN SE CONVIERTE EN UNA BUENA GUÍA PARA PODER CONOCER QUÉ TIPO DE ASUNTOS CORRESPONDEN ESPECÍFICAMENTE A CADA UNA DE LAS DEPENDENCIAS; ASÍ,

INCLUSIVE LAS RÚBRICAS DEL COLOFÓN (PARTE FINAL DEL TEXTO DE CADA LEY O DECRETO) TENDRÍAN TAMBIÉN UNA GRAN IMPORTANCIA EN ESTE ASPECTO, PUES PUEDEN SERVIR PARA ORIENTAR HACIA EL CONOCIMIENTO DEL GÉNERO DE ASUNTOS QUE CORRESPONDA ATENDER A CADA DEPENDENCIA EN PARTICULAR.

"LA PROMULGACIÓN DE LAS LEYES, A CARGO DEL PODER EJECUTIVO, TIENE COMO FIN EL DE HACERLAS PÚBLICAS, LLEVARLAS AL CONOCIMIENTO GENERAL. A LA RESOLUCIÓN PROMULGATORIA DEL EJECUTIVO LE SIGUE LA PUBLICACIÓN, QUE REPRODUCE, PARA EL CONOCIMIENTO GENERAL, TANTO EL TEXTO DEL DECRETO PRESIDENCIAL DE PROMULGACIÓN COMO EL TEXTO DE LA LEY O DECRETO DEL CONGRESO.

SE SOSTIENE DOCTRINARIAMENTE QUE LA RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL PROMULGATORIA, ORDENA LA PUBLICACIÓN DE UNA LEY, PERO TAMBIÉN AUTENTIFICA SU EXISTENCIA Y REGULARIDAD Y ORDENA SU OBSERVANCIA, PARA HACERLA EJECUTABLE E IMPRIMIRLE VALOR IMPERATIVO. OTRA CORRIENTE DE DOCTRINA HACE COINCIDIR LA PROMULGACIÓN CON LA PUBLICACIÓN.

EL DATO DE QUE LO QUE SE PROMULGA ES UNA LEY O DECRETO DEL CONGRESO, DA POR SUPUESTO QUE ESTOS PREEXISTEN COMO ACTOS LEGISLATIVOS FORMAL Y MATERIALMENTE CONCLUIDOS. ESTO ES, QUE TRATÁNDOSE DE LEYES DEL CONGRESO, SE HA AGOTADO EL PROCESO DE SU FORMACIÓN Y QUE LA OPORTUNIDAD DE INTERVENCIÓN EN ESE PROCESO, OTORGADA A OTRO PODER, EL EJECUTIVO EN EL CASO, SE HA AGOTADO CON EL EJERCICIO O ABSTENCIÓN DE LA FACULTAD DE FORMULAR OBSERVACIONES DENTRO DEL TÉRMINO PERTINENTE, SIN ULTERIOR PARTICIPACIÓN FORMATIVA O RESTRICATIVA DE LA LEY MISMA, POR PARTE DE DICHO PODER.

LA PROMULGACIÓN CONSTITUYE UN ACTO ADMINISTRATIVO. UNA VEZ EMITIDA LA NORMA POR EL PODER LEGISLATIVO, EL EJECUTIVO LA RECONOCE Y LA MANDA PUBLICAR PARA SU OBSERVANCIA. POR LO MISMO SE DISTINGUEN NÍTIDAMENTE LAS DOS FUNCIONES EN SUS ACTOS RESULTANTES.

EL EJECUTIVO NO PARTICIPA YA EN EL ACTO LEGISLATIVO CON LA PROMULGACIÓN, NI PUEDE CONTRADECIRLO, DIFERIRLO U OBSTACULI-

ZARLO SINO SÓLO SER AGENTE DE SU CUMPLIMENTACIÓN. LO QUE LA RESOLUCIÓN PROMULGATORIA ACOMPAÑA A LA NORMA LEGISLADA, NO INCLUYE LA POSIBILIDAD DE VALIDAR O INVALIDAR SU CONTENIDO, YA PERFECTO COMO LEY". (16).

COMO ACABAMOS DE VER LA PROMULGACIÓN CONSTITUYE UNA FASE DEL PROCESO QUE DEBE LLEVARSE A CABO PARA QUE UNA LEY O DECRETO LEGISLATIVO PUEDA VOLVERSE PARTE DEL DERECHO POSITIVO, PROCESO QUE CULMINA CON LA PUBLICACIÓN DE LOS MISMOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN Y A PARTIR DE ESE MOMENTO SE IMPONE SU OBEDIENCIA Y ACATAMIENTO, PERO TAMBIÉN CON ELLO SE ORIGINA LA OBLIGACIÓN POR PARTE DEL EJECUTIVO DE PREVENIR LO NECESARIO PARA QUE ESTE CUMPLIMIENTO SE HAGA EFECTIVO, PUES EL EJECUTIVO TIENE LA OBLIGACIÓN DE VIGILAR QUE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS PLASMADAS EN LEYES O DECRETOS ALCANCEN LA OBSERVANCIA DEBIDA.

A CAUSA DE LO ANTERIOR EL REFRENDO VIENE SIENDO UNA ORDEN PRESIDENCIAL TENDIENTE A PROCURAR LA ATENCIÓN HACIA LA NUEVA DISPOSICIÓN CONTENIDA EN EL DECRETO PROMULGATORIO, Y SU FINALIDAD ES LA DE INFORMAR AL SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO DEL NACIMIENTO DE UNA NORMATIVIDAD CONCERNIENTE A SU RAMO, ASÍ COMO SOLICITARLE A ÉSTE QUE PROCEDA A ESTRUCTURAR TODAS LAS MEDIDAS QUE SEAN

(16) SÁENZ ARROYO, JOSÉ Y OTROS, OB. CIT., PP. 50-51.

NECESARIAS PARA EVITAR QUE SURJAN LAGUNAS TÉCNICAS QUE OBSTACULICEN SU OBSERVANCIA Y DE ESE MODO HACER MÁS ACCESIBLE LA COMPRESIÓN DE LAS LEYES O DECRETOS LEGISLATIVOS A LA POBLACIÓN INTERESADA. DE AHÍ QUE EL REFRENDO ADQUIERA EN VERDAD TRASCENDENCIA JURÍDICA, PUES AL ACEPTARSE SU INCLUSIÓN EN LOS DECRETOS PROMULGATORIOS EMITIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ES OBVIO QUE POR CONSIDERARSE YA VIGENTES EN NUESTRO DERECHO POSITIVO LAS LEYES Y DECRETOS LEGISLATIVOS, A ALGUNA DEPENDENCIA DEL PODER EJECUTIVO COMPETERÁ LA ATENCIÓN, VIGILANCIA O PROTECCIÓN DE LOS MISMOS; POR ELLO ES LÓGICO QUE DE ANTEMANO SE LE INFORME AL SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO DE LOS NUEVOS ORDENAMIENTOS QUE LE CORRESPONDERÁ ATENDER A TRAVÉS DEL REQUISITO DEL REFRENDO, MISMO QUE DEBE APLICAR A LOS DECRETOS PROMULGATORIOS, TANTO DE LEYES COMO DE DECRETOS LEGISLATIVOS, PORQUE AL PUBLICARSE ÉSTOS Y SER DEL CONOCIMIENTO GENERAL SE PODRÁ MOSTRAR A LA OPINIÓN PÚBLICA QUE EL PRESIDENTE HA DISPUESTO CONJUNTAMENTE CON SUS COLABORADORES TODOS LOS MEDIOS NECESARIOS PARA QUE SEA FACTIBLE EL CUMPLIMIENTO DE LA DISPOSICIÓN EN CUESTIÓN, Y ASIMISMO, QUE SE HA TRATADO DE EVITAR LAGUNAS TÉCNICAS Y RETARDO ADMINISTRATIVO AL ESTABLECER CLARAMENTE CUÁL DEPENDENCIA EN PARTICULAR SERÁ LA IDÓNEA PARA CONOCER LA NUEVA LEGISLACIÓN QUE SE INTEGRA AL DERECHO POSITIVO VIGENTE.

LA IMPORTANCIA QUE LE CONCEDEMOS AL DECRETO PROMULGATO-

RIO QUE EMITE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA RADICA PRECISAMENTE EN QUE CONSTITUYE EL PASO PREVIO A LA PUBLICACIÓN DE LA LEY O DECRETO LEGISLATIVO, DESPUÉS DE LO CUAL LO CONOCERÁ TODO EL PUEBLO Y SE PODRÁ EXIGIR SU OBSERVANCIA; POR ESO EL DECRETO DE PROMULGACIÓN DEBE SATISFACER TODAS LAS FORMALIDADES NECESARIAS, DE MODO QUE EL NACIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS NO TENGA DEFICIENCIAS QUE PROVOQUEN DIFICULTADES EN EL MOMENTO DE SU APLICACIÓN. ES PUES, EN ESE MOMENTO, EN DONDE EL REFRENDO CONSTITUCIONAL SE ENCUENTRA EN CONFLICTO CON LA PRÁCTICA PRESIDENCIAL DEL MOMENTO, YA QUE EL PRESIDENTE ES EL ÚNICO FACULTADO PARA DECIDIR SI LLAMA A REFRENDAR O NO AL SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO QUE CORRESPONDA EN RELACIÓN A LA MATERIA TRATADA POR EL ORDENAMIENTO RECIÉN SURGIDO. NO EXISTE EN LA PRÁCTICA JURÍDICA ALGUNA TEORÍA, DOCTRINA, PRINCIPIO O POSTULADO QUE NOS DÉ UNA IDEA CLARA ACERCA DE LOS OBJETIVOS QUE EL REFRENDO REVISTE EN NUESTRO PAÍS; ANTE TAL CARENCIA, EL PRESIDENTE EN TURNO APLICA SU PARTICULAR PUNTO DE VISTA AL RESPECTO Y, SI LO CONSIDERA OPORTUNO, LLAMA A SU SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO PARA QUE REFRENDE CONJUNTAMENTE CON ÉL EL DECRETO PROMULGATORIO Y EN CASO CONTRARIO SOLAMENTE FIRMA ÉL CON SU AUTORIDAD DE ÚNICO TITULAR DEL PODER EJECUTIVO.

EN TAL SENTIDO EL REFRENDO QUE NUESTRA CONSTITUCIÓN FUNDAMENTA NO SE PUEDE CONSIDERAR REALMENTE COMO UNA

FIGURA JURÍDICA, PUES NO POSEE UNA ESTRUCTURADA TEORÍA QUE JUSTIFIQUE LA RAZÓN DE SU EXISTENCIA Y QUE DELIMITE SUS ALCANCES Y DETERMINE ASIMISMO LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE SE DERIVEN DE SU INCUMPLIMIENTO; REPRESENTA, POR EL CONTRARIO, UNA FIGURA DÉBIL, ENDEBLE, A LA CUAL NINGUNA LEGISLATURA HASTA NUESTROS DÍAS HA QUERIDO DAR FORMA DEBIDO AL ESTRECHO VÍNCULO DE ESTA FIGURA CON EL PODER EJECUTIVO, CAUSA POR LA QUE SE TORNA TEMEROSA LA INTERVENCIÓN DEL PODER LEGISLATIVO PUESTO QUE NO ES POLÍTICAMENTE CONVENIENTE LEGISLAR SOBRE CUALQUIER TEMA INMERSO EN EL CAPÍTULO CONSTITUCIONAL PERTENECIENTE AL PODER EJECUTIVO.

"HA SIDO UNA PRÁCTICA INVETERADA QUE EL ACTO DE PROMULGACIÓN ADICIONE AL MERO HECHO DE LA PUBLICACIÓN UN ACTO ADMINISTRATIVO FORMAL DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA QUE HACE EXPRESO QUE EL CONGRESO LE HA DIRIGIDO UN DECRETO O LEY Y QUE EN CUMPLIMIENTO DE LA ATRIBUCIÓN PRESIDENCIAL DEL PROPIO EJECUTIVO, PARA SU PUBLICACIÓN Y OBSERVANCIA EXPIDE EL DECRETO PROMULGATORIO. EN ÉSTE, CUYO ASUNTO ADMINISTRATIVO ACABA DE REFERIRSE, SE TRANSCRIBEN ENTRECOMILLADOS LA FRASE INTRODUCTORIA Y EL TEXTO DEL DECRETO O LEY DEL CONGRESO, CUYO CONTENIDO LEGISLATIVO NO SE MEZCLA CON EL DE LA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA PROMULGATORIA, QUE LE RESULTA FORMALMENTE ACCESORIA.

EL ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL DISPONE QUE EL SECRETARIO DEL DESPACHO O JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO A CUYO RAMO CORRESPONDA EL ASUNTO DEL DECRETO, O REGLAMENTO, ACUERDO U ORDEN DEL PRESIDENTE, DEBERÁ FIRMARLOS Y QUE SIN ESTE REQUISITO NO SERÁN OBEDECIDOS. EN EL CASO DEL DECRETO PROMULGATORIO, DEBE ATENDERSE A SU MATERIA O ASUNTO, QUE ES ADMINISTRATIVO, NO A LA MATERIA DE

LA LEY DEL CONGRESO QUE TRANSCRIBE.

EL ASUNTO O MATERIA DEL DECRETO PROMULGATORIO DEL PODER EJECUTIVO CONSISTE EN DAR POR SENTADO QUE EL CONGRESO HA EXPEDIDO UNA LEY, HACERLO SABER A LA POBLACIÓN ORDENANDO SE PUBLIQUE, PARA SU DEBIDA OBSERVANCIA. EN CAMBIO EL ASUNTO O MATERIA DE LA LEY O DECRETO DEL CONGRESO CUYO TEXTO SE TRANSCRIBE INTERPOLADO LITERALMENTE EN EL DIVERSO DECRETO PROMULGATORIO, ESTÁ CONSTITUIDO POR EL CONTENIDO MATERIAL DE LA NORMA CONCLUIDA POR EL PODER LEGISLATIVO". (17).

NO OBSTANTE QUE LA PROMULGACIÓN CONSTITUYE UN PROCEDIMIENTO INTERNO DEL PODER EJECUTIVO, EN LA MISMA SE INCLUYE EL REQUISITO DEL REFRENDO QUE SE HACE EVIDENTE EN SU FUNCIÓN DE FORMALIZAR O DAR SOLEMNIDAD AL DECRETO O LEY PROVENIENTES DEL LEGISLATIVO, Y SERÁ DESPUÉS, UNA VEZ QUE EL PRESIDENTE HAYA REMITIDO DICHO DECRETO PROMULGATORIO AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN PARA QUE PROCEDA A SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL, CUANDO ESTA LEY O DECRETO LEGISLATIVO INICIARÁ SU VIGENCIA Y GENERARÁ EFECTOS JURÍDICOS; HASTA ESE MOMENTO EXISTIRÁ LA POSIBILIDAD DE INTERPONER ALGÚN RECURSO CONTRA LA NUEVA DISPOSICIÓN LEGISLATIVA POR QUIEN SE SIENTA AGRAVIADO EN SUS DERECHOS A CAUSA DE LA MISMA. ADEMÁS CABE DECIR QUE EN CASO DE QUE LA RECIENTE LEY O DECRETO NO HUBIERA SIDO REFRENDADA POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA A QUE COMPETE, EL PARTICULAR AFECTADO TENDRÍA A SU FAVOR ESTA OMISIÓN PUES LA INOBSERVANCIA DEL REFRENDO, COMO ESTABLECE EL PRECEPTO CONSTITUCIONAL,

(17) SÁENZ ARROYO, JOSÉ Y OTROS, OB. CIT., P. 52.

IMPIDE QUE PUEDA EXIGIRSE EL CUMPLIMIENTO DE LA DISPOSICIÓN.

LA DESOBEDIENCIA DEL CIUDADANO HACIA LAS LEYES O DECRETOS QUE NO CUENTAN CON LA FIRMA DEL TITULAR DE LA DEPENDENCIA ENCARGADA DE SU APLICACIÓN O VIGILANCIA DEBERÍA ENTONCES TENER ESTRUCTURADO UN SISTEMA NORMATIVO QUE, AUNQUE NO BENEFICIARA TOTALMENTE A QUIEN JUSTIFICA SU INCUMPLIMIENTO POR LA FALTA DE REFRENDO, SÍ POR LO MENOS ESTABLECIERA UNA CIERTA ATENUACIÓN EN LO QUE SE REFIERE A LAS SANCIONES ATRIBUIBLES A TODO AQUÉL QUE HABIENDO INCUMPLIDO ALGUNA DISPOSICIÓN INTERPONGA RECURSO POR FALTA DE REFRENDO, PORQUE SIN DUDA RESULTA IMPORTANTE QUE EXISTA DE ESE MODO LA POSIBILIDAD DE PONER EN EVIDENCIA A AQUELLOS FUNCIONARIOS QUE DEBIENDO ATENDER LAS DISPOSICIONES QUE LES COMPETEN POR CUALQUIER RAZÓN IMPUTABLE A ELLOS NO LO HICIERAN.

LA PUBLICACIÓN Y CONSIGUIENTE ENTRADA EN VIGOR MARCAN EL MOMENTO EN QUE EL REFRENDO SURTE EFECTOS PARA TODOS LOS CIUDADANOS QUE SE COLOQUEN EN LOS SUPUESTOS PREVISTOS POR LAS LEYES O DECRETOS, PUES A PARTIR DE ELLO SURGE LA AUTORIZACIÓN CONSTITUCIONAL DE QUE CUANDO TAL DISPOSICIÓN LEGISLATIVA CAREZCA DEL CORRESPONDIENTE REFRENDO PUEDA NO SER ACATADA; SIN EMBARGO, NO EXISTE NINGÚN TIPO DE MECANISMO DESTINADO A QUE DICHO INCUMPLIMIENTO RECIBA UN TRATAMIENTO ESPECIAL. ES CLARO QUE NO EXISTE NINGÚN

PROCEDIMIENTO PARA QUE TAL DESOBEDIENCIA NO GENERE OTRAS SANCIONES, YA QUE NO SE CUENTA CON UNA REGLAMENTACIÓN QUE LO AUTORICE Y EN LA CUAL SE RESPALDE EL CIUDADANO PARA NO OBEDECER TAL LEGISLACIÓN QUE VENGA SIN REFRENDOS; ES PUES UNA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL QUE NO SE PUEDE APLICAR YA QUE LA DESATENCIÓN DE LAS DISPOSICIONES NO REFRENDADAS SÍ PUEDE TRAER PEORES CONSECUENCIAS PARA LOS AGRAVIADOS, ASÍ PUES ES CLARO QUE NO SE PUEDE TOMAR LITERALMENTE LA ORDEN DE DESOBEDIENCIA QUE LA CONSTITUCIÓN OTORGA A QUIENES ENTREN EN LOS SUPUESTOS DE LA DISPOSICIÓN NO REFRENDADA. POR ELLO ES IMPORTANTE ANOTAR QUE, TEÓRICAMENTE, EN NUESTRO TIEMPO RESULTA MUCHO MAYOR LA TRASCENDENCIA QUE PRESENTA EL MOMENTO DE LA CREACIÓN DEL DECRETO PROMULGATORIO DE ALGUNA LEY O DECRETO LEGISLATIVO DEBIDO A QUE DE EXISTIR VOLUNTAD POLÍTICA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA LLAMARÁ A SU COLABORADOR PARA QUE REFRENDE EL DECRETO Y DISPONGA LOS MEDIOS NECESARIOS A EFECTO DE QUE SU DEPENDENCIA MANEJE TAL DISPOSICIÓN LEGISLATIVA DE UNA MANERA EFICAZ QUE SATISFAGA LOS INTERESES POR LOS QUE HA SIDO CREADA ESA NUEVA LEGISLACIÓN, A LA VEZ QUE DICHO SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO ASUME UNA RESPONSABILIDAD MORAL Y POLÍTICA ANTE EL PRESIDENTE DE PROCURAR EL DEBIDO CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES Y DECRETOS QUE LE CORRESPONDA ATENDER Y POR TAL MOTIVO SU REFRENDO SERÁ LA SEÑAL DE QUE SU DEPENDENCIA SE ENCUENTRA EN CONDICIONES DE ATENDER TODO ASUNTO QUE SE RELACIONE CON ESA

NUEVA DISPOSICIÓN.

EN CONSECUENCIA, EL REFRENDO EN LA ACTUALIDAD POSEE ÚNICAMENTE LA IMPORTANCIA QUE EL PRESIDENTE QUIERA OTORGARLE, PRESENTÁNDOSE POR LO MISMO UNA GRAVE LAGUNA JURÍDICA AL NO EXISTIR NINGÚN TIPO DE PROCEDIMIENTO QUE REGULE SU APLICACIÓN Y OBSERVANCIA. DEPENDIENDO LA IMPORTANCIA DEL REFRENDO SOLAMENTE DE LA APRECIACIÓN PARTICULAR QUE EL PRESIDENTE LE QUIERA DAR, SE CONVIERTE EN UN RECONOCIMIENTO INTERNO DE CARÁCTER POLÍTICO DE LA ALTA ESFERA DEL PODER EJECUTIVO CUYO OBJETIVO ES INFUNDIRLE PERSONALIDAD POLÍTICA AL FUNCIONARIO LLAMADO A REFRENDAR; DE MANERA QUE SE LE REVISTE AL REFRENDO DE UN INTRINCADO CARÁCTER POLÍTICO, MÁS QUE DEL JURÍDICO QUE ES COMO PROPIAMENTE DEBERÍA SER TRATADO. POR LO MISMO, AL NO CONTAR EL REFRENDO CON UNA REGLAMENTACIÓN, EL PRESIDENTE SE PERMITE UTILIZARLO COMO UN MEDIO PARA DAR MAYOR RELEVANCIA A LOS SECRETARIOS O JEFES DE DEPARTAMENTO A FIN DE MANTENERLOS PRESENTES EN EL ESCAPARATE POLÍTICO DEL PAÍS CON INTENCIÓN DE LLENAR, EN SU MOMENTO, CARGOS O PUESTOS POLÍTICOS GUBERNAMENTALES CON ELEMENTOS A LOS CUALES LA CIUDADANÍA YA IDENTIFIQUE PLENAMENTE PUES HABRÁN TENIDO MUCHO TIEMPO DE ESTAR PRESENTES EN LOS MOMENTOS POLÍTICAMENTE MÁS TRASCENDENTES, FORMANDO PARTE DE LAS DECISIONES PRESIDENCIALES Y AÚN MÁS SIENDO EL PROPIO PRESIDENTE QUIEN LES HA RECONOCIDO SU VALÍA ANTE EL PUEBLO.

CAPITULO V

ESTUDIO DE LA EFECTIVA APLICACION DEL REFRENDO EN MEXICO

5.1. FUNCIONALIDAD DEL REFERENDO EN NUESTRA FORMA DE GOBIERNO Y DE ESTADO.

EL REFERENDO AL SER UNA ACTUACIÓN QUE SE DA COMO MANDATO CONSTITUCIONAL, REQUIERE QUE SU ESTUDIO SE REALICE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FORMA DE GOBIERNO Y DE ESTADO QUE TENEMOS EN MÉXICO PARA ASÍ PODER COMPROBAR SI SU APLICACIÓN SE CUMPLE EN TODAS Y CADA UNA DE LAS DISPOSICIONES DE CARÁCTER GENERAL QUE SE CREAN PARA APLICARSE EN TODO EL PAÍS, Y ASIMISMO DESCUBRIR SI SE LOGRA SU PLENA Y EXACTA OBSERVANCIA SIN NINGUNA INCONFORMIDAD POR PARTE DE LA AUTORIDAD LOCAL O FEDERAL ENCARGADA DE DAR LA CORRECTA APLICACIÓN A LOS PRECEPTOS LEGALES.

AUNQUE EN LA CONSTITUCIÓN SE IMPONE COMO OBLIGATORIA LA REFERENDACIÓN SÓLO A LOS AUXILIARES INMEDIATOS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, ES CLARO QUE LA RAZÓN DE ELLO RADICA EN QUE ÉSTOS HABRÁN DE SER LOS IDÓNEOS PARA SOLICITAR LA APLICACIÓN DE LAS LEYES YA SEA ANTE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA O ANTE LA AUTORIDAD JUDICIAL; ADEMÁS SERÁN LOS ENCARGADOS DE LA APLICACIÓN DE LAS LEYES, DECRETOS, ACUERDOS, ÓRDENES O CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN QUE DENTRO DEL ÁMBITO DE COMPETENCIAS DEL PODER EJECUTIVO SURJAN PARA PREVER O CASTIGAR DETERMINADAS SITUACIONES JURÍDICAS. POR TAL MOTIVO LA REFERENDACIÓN DE ESAS DISPOSICIONES TENDERÁ A ASEGURAR QUE EL FUNCIONARIO O DEPENDENCIA

ENCARGADOS DE LA MATERIA ESPECÍFICA DE QUE SE TRATE ESTARÁN DEBIDAMENTE ENTERADOS DE SU EXISTENCIA Y DE ESTA MANERA EN POSIBILIDAD DE APLICAR PROCEDIMIENTOS ESPECIALES, ESTABLECIDOS ESPECÍFICAMENTE PARA SER DESARROLLADOS PARA EL CASO PARTICULAR Y PARA CADA DISPOSICIÓN QUE COMO NUEVA SE TENGA QUE ACATAR O APLICAR, ACELERANDO ASÍ EL PROCEDIMIENTO Y RESOLVIENDO LO CONDUENTE CON PRONTITUD CON LO QUE SE EVITARÍA EL PRETEXTO DEL DESCONOCIMIENTO DE LA DISPOSICIÓN JURÍDICA PRÓXIMA A SER APLICADA, EN VISTA DE QUE EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA ESTARÍA COMPROMETIÉNDOSE MEDIANTE EL REFRENDO AL SURGIMIENTO EN LA ESFERA DE SU COMPETENCIA DE ESA NUEVA DISPOSICIÓN, BUSCANDO RESOLVER CON EQUIDAD LOS CASOS QUE SE PRESENTEN; TODO ELLO PARA REDUCIR TIEMPO YA QUE NO SE TENDRÁ QUE ESPERAR HASTA SU PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL Y SU ENTRADA EN VIGOR PARA ATENDER TAL DISPOSICIÓN, SINO QUE DESDE ANTES DE ESTOS DOS MOMENTOS YA SE EMPEZARÁ A BUSCAR LA FORMA DE APLICARLA CON PRONTITUD PARA EVITARLE AL CIUDADANO COMPLICACIONES EN SUS ACTUACIONES.

PARA INICIARNOS EN EL CONTENIDO DE ESTE CAPÍTULO VEAMOS AHORA LO QUE NOS SEÑALA EL AUTOR GONZÁLEZ URIBE, CON EL FIN DE IR CONOCIENDO CÓMO ES NUESTRA FORMA DE GOBIERNO:

"VAMOS A VER AHORA MÁS DE CERCA LAS DIVERSAS

FORMAS DE ESTADO Y DE GOBIERNO QUE SE DAN EN LA ACTUALIDAD.

PARA TRATAR ESTE TEMA, DEBEMOS HACER PRIMERAMENTE UNA ACLARACIÓN IMPORTANTE: FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO NO SON LO MISMO. BIEN ES VERDAD QUE EN ÉPOCAS HISTÓRICAS ANTIGUAS, TOMÁNDOSE EN CUENTA QUE LA PERSONA O LA INSTITUCIÓN GOBERNANTE ERAN LA PARTE MÁS IMPORTANTE DEL ESTADO, SE LLEGÓ A CONFUNDIR ESTADO Y GOBIERNO. Y ASÍ, SE HABLÓ DE FORMAS DE GOBIERNO COMO SINÓNIMO DE LAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA ENTERA. PERO CUANDO EN LOS TIEMPOS MODERNOS LA TÉCNICA JURÍDICA FUE INTRODUCIENDO LOS Matices Y DISTINGOS CORRESPONDIENTES, SE LLEGÓ A SEPARAR CLARAMENTE EL ESTADO DEL GOBIERNO. EL ESTADO ES LA UNIDAD TOTAL -PUEBLO Y GOBIERNO A LA VEZ-; EL GOBIERNO ES UNA PARTE DEL ESTADO, LA PARTE ENCARGADA DE LLEVAR AL PUEBLO A LA CONSECUCCIÓN DEL BIEN PÚBLICO TEMPORAL. EN OTRAS PALABRAS, EL ESTADO, EN SU UNIDAD Y TOTALIDAD, ES EL TITULAR DE LA SOBERANÍA; EN TANTO QUE EL GOBIERNO ES EL CONJUNTO DE ÓRGANOS ESTATALES A LOS QUE ESTÁ CONFIADO EL EJERCICIO DE ESA MISMA SOBERANÍA. NO CABE DUDA QUE ESOS ÓRGANOS ENCARGADOS DE TRADUCIR EN ACTO LA POTESTAD SOBERANA DEL ESTADO OCUPAN EL LUGAR MÁS IMPORTANTE, SON EL VÉRTICE Y LA CULMINACIÓN DE LA PIRÁMIDE ESTATAL; PERO NO SE IDENTIFICAN PURA Y SIMPLEMENTE CON EL ESTADO. ESTE ES ALGO MÁS: UN PUEBLO, EN SU MARCO GEOGRÁFICO, QUE ACTIVA Y CONSCIENTEMENTE PARTICIPA EN LA VIDA DE LA COMUNIDAD POLÍTICA Y MOLDEA, MODIFICA Y CONTROLA AL PROPIO PODER. HAY, PUES, EN EL ESTADO HOMBRES, TERRITORIO, GOBIERNO Y FIN; PERO NO EXCLUSIVAMENTE GOBIERNO". (1).

EL MAESTRO SERRA ROJAS AL RESPECTO, NOS CLARIFICA UN POCO MÁS LAS FORMAS DE GOBIERNO QUE SE ACEPTAN EN LA ACTUALIDAD:

(1) GONZÁLEZ URIBE, HÉCTOR, TEORÍA POLÍTICA, 2ª ED., PARRIÁ, MÉXICO, 1977, PP. 394-395.

"LA CLASIFICACIÓN QUE HA PERDURADO DE LAS FORMAS DE GOBIERNO REDUCE A ÉSTAS EN DOS GRUPOS: LA MONARQUÍA Y LA REPÚBLICA.

LA REPÚBLICA ES UNA FORMA DE GOBIERNO GENUINAMENTE POPULAR PORQUE DIRECTA O INDIRECTAMENTE, PERMITE LA PARTICIPACIÓN DEL CUERPO ELECTORAL EN LA CONSTITUCIÓN, LEGITIMIDAD Y PERMANENCIA DE SUS ÓRGANOS DIRECTIVOS.

ESTA FORMA DE GOBIERNO ES DE ORIGEN ELECTIVO Y POPULAR, EL EJERCICIO DEL PODER ES LIMITADO Y MANTIENE UN RÉGIMEN DE RESPONSABILIDADES POLÍTICAS, EN QUE CON FRECUENCIA LIMITA ESA RESPONSABILIDAD EXCLUYENDO AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA.

LA REPÚBLICA ES FEDERAL CUANDO CONCURREN UN ORGANISMO GENERAL DENOMINADO LA FEDERACIÓN, Y ENTIDADES FEDERATIVAS O ESTADOS QUE ASUMEN ESFERAS PARCIALES DE COMPETENCIA Y CON SU PROPIA ORGANIZACIÓN POLÍTICA.

SI SE TOMAN EN CUENTA LAS FACULTADES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON LOS OTROS PODERES, LA REPÚBLICA ES DE TIPO PRESIDENCIAL, O DE TIPO PARLAMENTARIO. EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL MANTIENE LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS ÓRGANOS PÚBLICOS EJERCEN SUS FACULTADES CON INDEPENDENCIA Y MODERADA COLABORACIÓN". (2).

LA FORMA DE GOBIERNO PRESENTE EN NUESTRO PAÍS SE ENCUENTRA PLASMADA EN EL ARTÍCULO 40 CONSTITUCIONAL EN DONDE SE SEÑALA:

"ES VOLUNTAD DEL PUEBLO MEXICANO CONSTITUIRSE EN UNA REPÚBLICA REPRESENTATIVA, DEMOCRÁTICA, FEDERAL, COMPUESTA DE ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS EN TODO LO CONCERNIENTE A SU RÉGIMEN INTERIOR; PERO UNIDOS EN UNA FEDERACIÓN ESTABLECIDA SEGÚN LOS PRINCIPIOS DE ESTA LEY FUNDAMENTAL".

DENTRO DEL TEXTO DEL ARTÍCULO 40 TRANSCRITO EXISTE OTRO ELEMENTO QUE EL MAESTRO SERRA ROJAS NOS SEÑALA COMO INTEGRANTE DE LA FORMA DE GOBIERNO:

(2). SERRA ROJAS, ANDRÉS., CIEENCIA POLÍTICA, 6º ED., PORRÚA, MÉXICO, 1981, PP. 585-586.

"LA DEMOCRACIA ES UN SISTEMA O RÉGIMEN POLÍTICO, UNA FORMA DE GOBIERNO O MODO DE VIDA SOCIAL, EN QUE EL PUEBLO DISPONE DE LOS MEDIOS IDÓNEOS Y EFICACES PARA DETERMINAR SU DESTINO, LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS FUNDAMENTALES O PARA EXPRESAR LA ORIENTACIÓN IDEOLÓGICA Y SUSTENTACIÓN DE SUS INSTITUCIONES.

HASTA HOY LA DEMOCRACIA HA SIDO LA AUTÉNTICA O LA SUPUESTA SELECCIÓN DE LOS GOBERNANTES POR EL VOTO EVENTUAL DE LAS MAYORÍAS QUE FORMAN EL CUERPO ELECTORAL. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA DEMOCRACIA ES EL CAMINO MÁS FIRME DE LA VIDA POLÍTICA DE UNA NACIÓN.

EN TÉRMINOS GENERALES, LA DEMOCRACIA ES UNA FORMA DE GOBIERNO, NO DEL ESTADO, EN LA QUE EL PUEBLO ES EL ORIGEN, EL SOSTÉN Y LA JUSTIFICACIÓN DEL PODER PÚBLICO. LA PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO EN LAS FUNCIONES PÚBLICAS CONSTITUYE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS, QUE POR OTRA PARTE, SE ESTABLECEN PARA BENEFICIO DEL PROPIO PUEBLO.

LA DEMOCRACIA ES UN RÉGIMEN QUE SE ESFUERZA POR HACER PARTICIPAR AL MAYOR NÚMERO DE CIUDADANOS, DE UNA MANERA EFECTIVA, EN LOS ASUNTOS POLÍTICOS DEL ESTADO".(3).

CONTINUANDO EL ESTUDIO DE LA FORMA DE GOBIERNO PRESENTE EN MÉXICO, NOTEMOS LAS CARACTERÍSTICAS QUE PRESENTA LA REPÚBLICA DENTRO DEL ÁMBITO QUE ESTAMOS ESTUDIANDO:

"LA REPÚBLICA, POR SU PARTE, ES AQUELLA FORMA DE GOBIERNO EN LA CUAL EL JEFE DEL ESTADO ES DESIGNADO POR ELECCIÓN POPULAR, QUE SE RENUEVA EN UN LAPSO RELATIVAMENTE CORTO DE AÑOS, 4, 6 O 7, POR EJEMPLO. EL JEFE DEL ESTADO SUELE TOMAR EL NOMBRE DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y GOBIERNA CON UN GABINETE DE MINISTROS, CON LOS CUALES INTEGRA EL PODER EJECUTIVO DEL PAÍS. SU POSICIÓN, AUNQUE POLÍTICAMENTE MUY IMPORTANTE, ESTÁ EQUILIBRADA, EN EL PLANO JURÍDICO CONSTITUCIONAL, CON LA DE LOS DEMÁS PODERES PÚBLICOS.

(3). SERRA ROJAS, ANDRÉS, OB. CIT., PP. 591-592.

EL GOBIERNO REPUBLICANO TIENE, DE ORDINARIO, DOS MODALIDADES BÁSICAS: EL GOBIERNO PRESIDENCIAL Y EL PARLAMENTARIO. EN EL PRIMERO, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA REÚNE EN SU PERSONA EL GOCE Y EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN SEÑALA AL PODER EJECUTIVO. ES, A LA VEZ, JEFE DEL ESTADO Y JEFE DEL GOBIERNO, ENCABEZA, CON PLENOS PODERES, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. NOMBRA A LOS MIEMBROS DE SU GABINETE- MINISTROS O SECRETARIOS DE ESTADO, SEGÚN LAS DIFERENTES DENOMINACIONES- Y LOS REMUEVE LIBREMENTE, SIN TENER QUE DAR CUENTA DE ELLO O PEDIR PERMISO AL PARLAMENTO. NOMBRA ASIMISMO A LOS INTEGRANTES DEL PODER JUDICIAL. LA CONSTITUCIÓN LE SEÑALA UNA SERIE DE FACULTADES QUE LE DAN UNA SITUACIÓN DE GRAN RELEVANCIA EN EL ESTADO". (4).

NUESTRA FORMA DE GOBIERNO ESTÁ DE TAL MANERA CONFIGURADA QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA VA A POSEER UNA GRAN CANTIDAD DE ATRIBUCIONES QUE LO CONVIERTEN EN LA PARTE PRINCIPAL DE TODO NUESTRO SISTEMA JURÍDICO-POLÍTICO; PUES ES EL PRESIDENTE LA BASE QUE DURANTE EL PERIODO DE SU GESTIÓN DICTARÁ LAS DIRECCIONES QUE HABRÁN DE APLICARSE EN TODO EL PAÍS, ASÍ COMO LAS POLÍTICAS A SEGUIR EN CUANTO A LA FORMA EN CÓMO DEBE MOSTRARSE HACIA EL EXTERIOR LA FIGURA DEL DESARROLLO NACIONAL; ESTO ÚLTIMO SIENDO CAUSA DE DIVERSAS IMPRESIONES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL QUE SIN DUDA REDUNDAN EN BENEFICIOS O RESTRICCIONES POR PARTE DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL EN RELACIÓN A TRATADOS COMERCIALES, PRÉSTAMOS, INTERCAMBIOS CULTURALES Y TODA LA GAMA DE SITUACIONES QUE CONLLEVA EL TENER RELACIONES DIPLOMÁTICAS CON LOS PAÍSES DEL ORBE. POR CONSIGUIENTE,

(4). GONZÁLEZ URIBE, HÉCTOR., OB. CIT., P. 401.

ES DETERMINANTE QUE LA PERSONA QUE SE HAGA CARGO DEL PODER EJECUTIVO ESTÉ PERFECTAMENTE CONSCIENTE DEL GRAN PODER QUE ADQUIERE AL ASCENDER A LA PRESIDENCIA, YA QUE DE NO CONTAR CON LA CAPACIDAD QUE EL CARGO REQUIERE, EL PAÍS SE VERÍA DIRIGIDO EN FORMA INDEBIDA, SUSCITÁNDOSE CON ELLO LA DESCONFIANZA Y LA PÉRDIDA DE APOYO INTERNACIONAL.

"PODEMOS ESTIMAR QUE LA PIEZA CENTRAL, EN TÉRMINOS GENERALES, DEL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO ES EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, APOYADO POR LAS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LAS FUNCIONES METACONSTITUCIONALES QUE LA PRÁCTICA Y LA FALTA DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS CÍVICOS Y POLÍTICOS DE LOS CIUDADANOS LE HAN PROPICIADO Y ENTREGADO. JURÍDICAMENTE Y EN LA PRAXIS POLÍTICA, QUIEN EJERCE EL PODER EJECUTIVO FEDERAL ES QUIEN REPRESENTA LA FUERZA POLÍTICA MÁS IMPORTANTE DEL PAÍS. LAS RAZONES MÁS TRASCENDENTES PARA ELLO SON LOS REQUERIMIENTOS MEXICANOS DE UNA SOLA LÍNEA DE DECISIÓN, LA IDIOSINCRASIA NACIONAL Y EL AVANCE CULTURAL DE NUESTRA POBLACIÓN. SIN EMBARGO, PARA ACCEDER A LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA SE NECESITA LA FUERZA QUE REPRESENTA EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, QUE EN TODO CASO LO DESIGNA COMO SU CANDIDATO EN EL PROCESO ELECCIONARIO RESPECTIVO.

LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA COMO CÚSPIDE DE LA RESPONSABILIDAD DE DIRECCIÓN DE UN PAÍS ES SUMAMENTE DIFÍCIL DE CONSEGUIR, TAL COMO LO HA SEÑALADO PETER H. SMITH, AL DECIR QUE CUANTO MAYORES SEAN LAS RECOMPENSAS QUE ACOMPAÑAN A LOS CARGOS POLÍTICOS MÁS INTENSA SERÁ LA LUCHA POR CONQUISTARLOS; LA NATURALEZA Y EL GRADO DE TALES RECOMPENSAS VARIAN. CUANDO EL ESTADO DESEMPEÑA UN PAPEL DOMINANTE EN LA SOCIEDAD, QUIENES ACCEDEN A LA ÉLITE POLÍTICA ADQUIEREN MUCHO PODER (LA OPORTUNIDAD DE TOMAR DECISIONES DEFINITIVAS RESPECTO A PROBLEMAS BÁSICOS NO SÓLO EN EL CAMPO DE LA POLÍTICA, SINO TAMBIÉN

EN LO QUE SE REFIERE A LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS SOCIALES Y ECONÓMICOS). CUANDO EL GOBIERNO GOZA DE LA ESTIMACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y EL SISTEMA POLÍTICO CUENTA CON UNA AMPLIA BASE DE LEGITIMIDAD, UN PUESTO POLÍTICO SUPONE PARA QUIEN LO OCUPA UN PRESTIGIO CONSIDERABLE; DEPENDIENDO DE MÚLTIPLES CIRCUNSTANCIAS, LOS CARGOS PÚBLICOS TAMBIÉN PUEDEN SIGNIFICAR GANANCIAS ECONÓMICAS Y ENRIQUECIMIENTO PERSONAL, AUN CUANDO ESTOS FACTORES PUEDEN VARIAR DE UNA ÉPOCA A OTRA. POR LO TANTO, PARA COMPRENDER EL SIGNIFICADO QUE TIENE EL OCUPAR UN PUESTO, EN UNA DETERMINADA SITUACIÓN, ES INDISPENSABLE TENER LA IDEA DEL TIPO DE RECOMPENSAS QUE ACOMPAÑAN A LOS CARGOS PÚBLICOS EN UN MOMENTO DADO, EN QUÉ GRADO LOS ACOMPAÑAN Y CÓMO SE COMBINAN". (5).

SE LLEGAN A PRESENTAR CONFUSIONES RESPECTO A LA FORMA DE GOBIERNO Y A LA FORMA DE ESTADO, PUES A MENUDO AMBOS SE MEZCLAN Y SE UTILIZAN COMO SINÓNIMOS. LOS TRATADISTAS HAN SEPARADO ESTOS CONCEPTOS Y POR ELLO LA NECESIDAD DE CONOCER LAS CARACTERÍSTICAS QUE PRESENTAN LAS FORMAS DE ESTADO EN LA ACTUALIDAD, CON LO CUAL PODRÁ COMPRENDERSE MEJOR LAS PARTICULARIDADES CON QUE ESTÁ FORMADO NUESTRO PAÍS, Y EN GENERAL LAS CARACTERÍSTICAS QUE POSEE EL ESTADO MEXICANO, EN ESPECIAL CON RELACIÓN AL REFERENDO, MATERIA DE ESTE TRABAJO:

"SI PASAMOS AHORA DE LAS FORMAS DE GOBIERNO A LAS FORMAS DE ESTADO, DIREMOS, ANTE TODO, QUE ÉSTAS SON FRUTO DE LA TÉCNICA CONSTITUCIONAL MODERNA, TANTO EN EL TERRENO DEL DERECHO INTERNO COMO EN EL DEL DERECHO INTERNACIONAL. LA CLARA SEPARACIÓN ENTRE LAS FORMAS DE GOBIERNO Y LAS DE ESTADO ES UN MÉRITO DEL FORMALISMO JURÍDICO, QUE RECOGIENDO LA TRADI-

(5). GÁÑIZ PARRAL, MÁXIMO H., DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, UNAM, FACULTAD DE DERECHO, MÉXICO, 1990, PP. 24-25.

CIÓN DE LA ESCUELA DEL DERECHO NATURAL RACIONALISTA DE LOS SIGLOS XVII Y XVIII, DELIMITO LOS CONCEPTOS DE PUEBLO, NACIÓN, ESTADOS Y GOBIERNO.

SIMPLIFICANDO AL MÁXIMO LOS ESQUEMAS CONSTITUCIONALES MODERNOS, RESULTAN SOLAMENTE DOS ESTRUCTURAS BÁSICAS DEL ESTADO: EL ESTADO SIMPLE O UNITARIO Y EL ESTADO COMPUESTO O COMPLEJO. EL CRITERIO PARA HACER ESTA CLASIFICACIÓN ES EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA EN EL ESTADO. SI LA SOBERANÍA EN EL ESTADO SE CONSIDERA COMO UNA E INDIVISIBLE Y SE EJERCITA SOBRE UNA SOLA POBLACIÓN EN UN SOLO TERRITORIO, ESTAMOS EN PRESENCIA DE UN ESTADO SIMPLE, COMO PASA EN LAS REPÚBLICAS CENTRALISTAS, A EJEMPLO DE FRANCIA, COLOMBIA Y OTROS PAÍSES. SI, POR EL CONTRARIO, EL EJERCICIO DE LA SOBERANÍA ESTÁ REPARTIDO ENTRE UN ESTADO MAYOR Y UNA SERIE DE ESTADOS MENORES QUE CONTRIBUYEN A FORMARLO, TENEMOS ENTONCES EL ESTADO COMPUESTO. EL EJEMPLO CARACTERÍSTICO ES EL ESTADO FEDERAL, DEL CUAL SON MUESTRAS MUY CLARAS LA REPÚBLICA NORTEAMERICANA, LA MEXICANA Y LA ARGENTINA". (6).

"LAS FORMAS DE ESTADO COMO RESULTADO DE LA TÉCNICA CONSTITUCIONAL, SE REFIEREN A LA ESTRUCTURA O CONTORNO DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA, ES DECIR, A LA CONSIDERACIÓN TOTAL Y UNITARIA DE LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS. CUANDO NOS REFERIMOS A FORMAS DE ESTADO ALUDIMOS AL ESTADO VISTO COMO UN TODO, CON LOS DIVERSOS ELEMENTOS QUE LO COMPONEN.

LAS FORMAS DE GOBIERNO HACEN REFERENCIA A LOS MODOS COMO ESTÁN CONSTITUIDOS LOS ÓRGANOS DEL ESTADO. ES UNA VISIÓN PARCIAL DE LA ORGANIZACIÓN ESTATAL, VISTA A TRAVÉS DE LA FORMA COMO SE INTEGRA UNO DE SUS PODERES, EL PODER EJECUTIVO Y COMO SE RELACIONAN SUS FUNCIONES.

LA FORMA DE UN ESTADO SE PUEDE DEFINIR EN LA CIENCIA POLÍTICA MODERNA, ATENDIENDO AL SISTEMA SOCIAL QUE DOMINA LA VIDA PÚBLICA DE UNA NACIÓN. LOS FINES DEL ESTADO NOS PERMITEN ADVERTIR QUÉ ES LO QUE SE PROPONE REALIZAR LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA.

ATENDIENDO A SU ESTRUCTURA, LAS

FORMAS DE ESTADO SE PUEDEN CLASIFICAR EN DOS GRUPOS IMPORTANTES: 1. EL ESTADO SIMPLE; O UNITARIO, CON UNA SOLA SOBERANÍA, POBLACIÓN Y TERRITORIO. TAL ES EL CASO DEL ESTADO CENTRALISTA MEXICANO, BOSQUEJADO EN LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836; Y 2. EL ESTADO COMPUESTO O COMPLEJO. ESTA CLASIFICACIÓN ATIENDE A LA EXISTENCIA DE UNO O VARIOS PODERES EXTERNOS SOBRE EL MISMO TERRITORIO.

A) EN EL ESTADO SIMPLE O UNITARIO UN SOLO ESTADO EJERCE DIRECTAMENTE SU SOBERANÍA, SIN INTROMISIÓN DE OTROS PODERES EXTRAÑOS QUE LIMITEN LA ACTUACIÓN INTERNA Y EXTERNA DEL ESTADO.

B) ESTADO COMPUESTO O COMPLEJO FEDERAL, ES AQUEL QUE ESTÁ FORMADO POR OTROS ESTADOS, ESTO ES, QUE COMPRENDE ENTRE SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS, ESTADOS MENORES, SIENDO UN ESTADO DE ESTADOS. EN EL ESTADO UNITARIO EL PODER LEGISLATIVO, JUDICIAL Y ADMINISTRATIVO PERTENECE A UN SOLO TITULAR REPRESENTADO POR EL MISMO ESTADO; EN EL ESTADO FEDERAL, POR EL CONTRARIO, EL PODER EN SU TRIPLE MANIFESTACIÓN COMPETE EN EL ÁMBITO DEL MISMO ESTADO A VARIOS ESTADOS LLAMADOS FEDERADOS, QUE SON LOS COMPONENTES DEL ESTADO FEDERAL.

EN EL ESTADO FEDERAL MEXICANO SE OFRECEN LOS RASGOS GENERALES DE LA TEORÍA DEL ESTADO FEDERAL: UN ORDEN JURÍDICO INTEGRAL QUE REGULA A LA FEDERACIÓN Y A LOS ESTADOS MIEMBROS; LA SUBORDINACIÓN A UN PACTO GENERAL QUE DEFINE LAS ATRIBUCIONES DE LOS ÓRGANOS FEDERALES Y LA POSICIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS MIEMBROS, QUE CONSIDERA SOBERANOS EN CUANTO A SU RÉGIMEN INTERIOR, DEBIENDO ADOPTAR PARA SU RÉGIMEN INTERIOR, LA FORMA DE GOBIERNO REPUBLICANO, REPRESENTATIVO, POPULAR, TENIENDO COMO BASE DE SU DIVISIÓN TERRITORIAL Y DE SU ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA, EL MUNICIPIO LIBRE, SUBORDINADO A LAS BASES QUE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN SEÑALA".
(7).

LA BASE QUE LA CONSTITUCIÓN OTORGA A LA REPÚBLICA MEXICANA COMO LA FORMA DE GOBIERNO ESTÁ FUNDAMENTADA

EN LA FACULTAD DE DECISIÓN QUE TIENE LA POBLACIÓN PARA ELEGIR A SUS GOBERNANTES; POR CONSIGUIENTE NO ES JUSTIFICABLE EN NUESTRO PAÍS QUE EL PODER EJECUTIVO, CON EL RECONOCIMIENTO DE UNA IMPORTANTE CANTIDAD DE ATRIBUCIONES CONCEDIDAS A SU TITULAR, DESCUIDE LOS INTERESES DE LA POBLACIÓN, PUES FUE ÉSTA MISMA QUIEN LO COLOCÓ EN DICHO CARGO CON LA FINALIDAD DE QUE COMO PRESIDENTE, CONVERTIDO EN CABEZA DE LAS INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES, COORDINE Y CANALICE ESFUERZOS PARA PRESTARLE ATENCIÓN Y SOLUCIÓN A LAS NECESIDADES DE LA POBLACIÓN A EFECTO DE SATISFACERLA Y OBTENER BIENESTAR PARA ELLA, TANTO EN LO ECONÓMICO COMO EN LO SOCIAL.

LA FORMA DE ESTADO MEXICANO ESTÁ CONFIGURADA POR UNA UNIÓN DE ESTADOS (FEDERACIÓN); LOS CUALES GOZAN DE AUTONOMÍA Y SE OTORGAN SU PROPIA LEY FUNDAMENTAL PARA SU RÉGIMEN INTERNO Y BUSCAN BENEFICIARSE CON LA INTEGRACIÓN DEL ESTADO FEDERAL, COMPUESTO POR ENTIDADES QUE POR LA DIVERSA POSICIÓN GEOGRÁFICA CUENTAN CON CARACTERÍSTICAS PARTICULARES; SITUACIÓN QUE ORIGINA UNA DIVERSIDAD DE CONSECUENCIAS QUE PLANTEAN PARA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA UNA SERIE DE PROBLEMÁTICAS QUE REQUIEREN SOLUCIONES ESPECÍFICAS PARA CADA ESTADO. POR ELLO, ES IMPORTANTE CONSIDERAR QUE LOS AUXILIARES DEL PRESIDENTE QUE SE ENCUENTRAN A CARGO DE LAS DEPENDENCIAS FEDERALES (COMO LO SON LAS SECRETARÍAS DE ESTADO Y LOS DEPARTAMENTOS ADMINIS-

TRATIVOS) DEBEN COORDINARSE CON LAS AUTORIDADES DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA PARA IR RESOLVIENDO PAULATINAMENTE LA PROBLEMÁTICA PARTICULAR DE CADA ESTADO, PROPORCIONANDO INFORMACIÓN DE LOS PROYECTOS Y PROGRAMAS QUE CADA ENTIDAD HAYA ESTIPULADO CON LAS DIFERENTES DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO Y CANALIZANDO ADECUADAMENTE LOS PRESUPUESTOS ASIGNADOS A CADA MIEMBRO DE LA FEDERACIÓN, DANDO EFICACIA A LOS PROCESOS Y ACORTANDO LOS TIEMPOS DE EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS IMPLANTADAS POR EL PRESIDENTE; TODAS ESAS MEDIDAS SE PODRÍAN LLEVAR A CABO SI SE REVALORARA LA FUNCIÓN QUE ACTUALMENTE TIENEN LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y EL JEFE DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, PUES UNA MEJOR REVALORIZACIÓN DE SU CATEGORÍA EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO CONDUCIRÍA A QUE SE LE OTORGARAN PLENOS PODERES PARA DECIDIR SOBRE TEMAS TRASCENDENTES DE SU RAMA Y CON SU REFRENDACIÓN A LOS DIVERSOS PROYECTOS QUE AGILICEN LA CONSECUCCIÓN DE LOS PLANES PRESIDENCIALES, SE LE IMPRIMIRÍA AL PODER EJECUTIVO MÁS DINAMISMO; POR TANTO ES NECESARIO QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA SE CONCIENTICE EN QUE SUS COLABORADORES AUNQUE PUESTOS POR ÉL, TIENEN UNA FUNCIÓN QUE CUMPLIR Y SI BIEN ES CIERTO QUE EN EL MOMENTO QUE LO DECIDA PUEDE DESTITUIRLOS, ELLO HA DE SER FORZOSAMENTE POR UNA ACTUACIÓN QUE EN VERDAD PERJUDIQUE SU POSICIÓN COMO SUPERIOR DE AQUELLOS Y GUÍA DEL DESARROLLO NACIONAL QUE EL PUEBLO LE CONCEDIÓ.

EL ESTADO MEXICANO AL SER CONFORMADO POR ELEMENTOS ELECTOS EN UN SUFRAGIO LLEVADO A CABO POR EL PUEBLO, CONLLEVA A SUPONER LA EXISTENCIA DE UNA VOLUNTAD MAYORITARIA QUE LO QUE ESPERA ES LA CONSECUCIÓN DE SUS IDEALES; POR ELLO LA FIGURA DEL REFRENDO NO MENOSCABA NINGÚN PODER, PUES ES UN INSTRUMENTO QUE PUEDE LLEVAR AL CONOCIMIENTO DE LA POBLACIÓN LA NEGLIGENCIA DE QUIEN DEBIENDO RESPONDER POR LOS ASUNTOS DE DETERMINADA RAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, DESATIENDE EL ACATAMIENTO DE SUS OBLIGACIONES, CON LO CUAL DICHO FUNCIONARIO PRODUCIRÁ COMO CONSECUENCIA UNA OPINIÓN DESFAVORABLE QUE SIN DUDA LE PERJUDICARÁ POLÍTICAMENTE AL SER CONSIDERADO POR LA CIUDADANÍA COMO UN ELEMENTO NEGLIGENTE QUE NO CUMPLE CON LOS PROPÓSITOS PARA LOS QUE FUE COLOCADO EN ESE ALTO PUESTO DE LA FEDERACIÓN. COMO SE OBSERVA, LA REFRENDACIÓN QUE SE OBLIGARA EFECTUAR A TODOS LOS SECRETARIOS O JEFES DE DEPARTAMENTO NO DEBERÍA SER SÓLO PARA CUESTIONES INTERNAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LO QUE SE REFIERE A DARSE POR ENTERADOS DE LAS DISPOSICIONES QUE LES CORRESPONDE ATENDER, SINO QUE ESA FIGURA TENDRÍA QUE EXTENDERSE MÁS ALLÁ DE LOS MEDIOS INTERNOS DE COMUNICACIÓN DE LOS ÓRGANOS DEL PODER EJECUTIVO HACIA UNA NUEVA CONCEPCIÓN: LA DE ORIGINAR UNA RESPONSABILIDAD REAL ANTE LA POBLACIÓN Y NO SÓLO ANTE SU JEFE INMEDIATO QUE ES EL PRESIDENTE.

DE LO ANTERIOR SE DESPRENDE QUE LA CREACIÓN DE UNA NUEVA FIGURA DE RESPONSABILIDAD PROPORCIONARÍA AL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTO OTRA FORMA, YA SEA PARA DESTACAR CON SU BUEN DESEMPEÑO EN EL ÁMBITO POLÍTICO NACIONAL O BIEN PARA ACABAR CON SU CARRERA DEBIDO A QUE LA CIUDADANÍA, LLEGADO EL CASO, CONTARÍA CON PROCEDIMIENTOS CAPACES DE IMPONER SUS PARTICULARES INTERESES SOBRE TODAS LAS ACTUACIONES QUE SE APLICARAN EN SU CONTRA, EN CASO DE QUE ESAS DISPOSICIONES LEGALES NO CONTARAN CON LA DEBIDA Y ADECUADA REFRENDATA DEL TITULAR DE LA DEPENDENCIA QUE LA ESTÁ APLICANDO. CON LA EXISTENCIA DE UN PROCEDIMIENTO ADECUADO PARA OIR AL CIUDADANO AFECTADO, SE LOGRARÍA QUE NO SOLAMENTE SE LLEVARA A CABO UNA IMPOSICIÓN DE ORDENAMIENTOS, SINO QUE SE ESTIPULARÍA EN TORNO A CADA NUEVA DISPOSICIÓN TODO UN PROCEDIMIENTO QUE HICIERA MÁS EQUITATIVA LA DEFENSA DE LOS INTERESES PARTICULARES DEL CIUDADANO EN CONTRA DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

EL REFRENDO EN SÍ SERÍA UNA NUEVA FIGURA, REMODELADA Y ACONDICIONADA A LA REALIDAD EXISTENTE EN MÉXICO, SI SE DEJARA DE COMPARARLA CON LA QUE SE UTILIZA EN OTROS PAÍSES O FORMAS DE GOBIERNO; ESTÁ EN NUESTRA CONSTITUCIÓN Y ESO ES SUFICIENTE PARA ADECUARLA A LA REALIDAD EXISTENTE EN NUESTRO PAÍS. NO DEBE OPTARSE POR LA SOLUCIÓN FÁCIL DE DESAPARECER O RESTARLE IMPORTANCIA A ESTA FIGURA, PUES SE CUENTA CON LAS PERSONAS IDÓNEAS PARA QUE BUSQUEN

UNA ADECUACIÓN REAL Y FORMULEN UN NUEVO POSTULADO QUE DÉ POR RESULTADO UNA NUEVA CONCEPCIÓN, LA CUAL SIRVA DE GUÍA A LOS PAÍSES QUE COMO EL NUESTRO TIENEN UN SISTEMA PRESIDENCIAL EN DONDE EXISTIENDO LA FIGURA DEL REFRENDO, NO TIENE NINGUNA APLICACIÓN PRÁCTICA POR EL PODER DEL PRESIDENTE DE NOMBRAR Y REMOVER A SUS AUXILIARES DIRECTOS.

ADEMÁS SE DEBE BUSCAR UNA RESPUESTA QUE NO SÓLO SEA COMPRENIBLE PARA LOS ESTUDIOSOS DEL DERECHO, SINO QUE CONCEDA PARTICIPACIÓN AL CIUDADANO COMÚN, DE MANERA QUE ÉSTE NO REQUIERA DE ESTUDIOS PROFUNDOS PARA PODER ANTEPONER ANTE LAS AUTORIDADES CORRESPONDIENTES UNA QUEJA POR FALTA DE REFRENDO, EN DONDE DICHA OMISIÓN DENOTE NEGLIGENCIA DE PARTE DE ALGUNA DEPENDENCIA DEL EJECUTIVO. TODO ELLO CON EL FIN DE QUE LAS ACTUACIONES DEL PODER EJECUTIVO QUEDEN CLARAMENTE EXHIBIDAS ANTE LA OPINIÓN PÚBLICA MEDIANTE LA RESPECTIVA REFRENDACIÓN A TODA DISPOSICIÓN PRÓXIMA A APLICARSE POR ALGUNA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Y TAMBIÉN PARA DARLE AL REFRENDO UN LUGAR TRASCENDENTE EN CADA DISPOSICIÓN, CREÁNDOSE CON ELLO UN PROCEDIMIENTO ACORDE Y SENCILLO DESTINADO A HACER QUE DE CUALQUIER DISPOSICIÓN NO REFRENDADA EL CIUDADANO TENGA LA POSIBILIDAD DE IMPUGNARLA, OBLIGANDO ASÍ AL SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO A CONCIENTIZARSE DE SU LABOR Y A HACER TRABAJAR A TODO SU PERSONAL PARA QUE SU ADECUADA ACTUACIÓN AL FRENTE

DE SU DEPENDENCIA SEA LO QUE LE CONSIGA EL PRESTIGIO Y RECONOCIMIENTO CIUDADANO PARA NUEVAS POSIBILIDADES DE ASCENSIÓN POLÍTICA EN UN FUTURO.

PARA CERRAR ESTE APARTADO CONOZCAMOS LAS CARACTERÍSTICAS QUE UN TRATADISTA DA AL ESTADO MEXICANO:

"NUESTRO ESTADO, CONSTITUIDO POR VOLUNTAD DEL PUEBLO-MEXICANO, TIENE ESTOS CARACTERES:

1. ES UNA REPÚBLICA. SE LLAMA REPÚBLICA EL SISTEMA DE GOBIERNO EN EL CUAL EL PODER RESIDE EN EL PUEBLO QUE LO EJERCE DIRECTAMENTE, POR MEDIO DE SUS REPRESENTANTES Y POR UN TÉRMINO LIMITADO. ESTE CARÁCTER LA DIFERENCIA DE LA MONARQUÍA.

2. REPRESENTATIVA. EN LAS FORMAS POLÍTICAS REPRESENTATIVAS, EL PUEBLO EJERCE SUS FUNCIONES POR MEDIO DE SUS REPRESENTANTES LEGÍTIMOS. TAL ES EL CASO DEL EJERCICIO DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL, QUE EJERCEN LOS DIPUTADOS Y SENADORES A NOMBRE DE LA NACIÓN MEXICANA, Y SE REUNEN EN UNA ASAMBLEA GENERAL QUE SE DENOMINA EL CONGRESO DE LA UNIÓN, INTEGRADO POR LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y POR LA CÁMARA DE SENADORES. DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TEORÍA CONSTITUCIONAL, LA REPÚBLICA ES ARISTOCRÁTICA CUANDO LAS ALTAS MAGISTRATURAS EN EL ESTADO ESTÁN RESERVADAS A LAS CLASES NOBLES Y PRIVILEGIADAS. LA REPÚBLICA SE DENOMINA DEMOCRÁTICA CUANDO TODAS LAS FUNCIONES PÚBLICAS SON ACCESIBLES A TODOS LOS CIUDADANOS.

3. DEMOCRÁTICA. "DEMOS" IGUAL A PUEBLO. LA DEMOCRACIA ES UNA FORMA DE GOBIERNO EN LA QUE EL PODER SUPREMO PERTENECE AL PUEBLO O A SUS REPRESENTANTES LEGÍTIMOS. EL ESTADO MEXICANO ES SOBERANO. LA SOBERANÍA NACIONAL RESIDE ESENCIAL Y ORIGINALMENTE EN EL PUEBLO. TODO PODER PÚBLICO DIMANA DEL PUEBLO Y SE INSTITUYE PARA BENEFICIO DE ÉSTE. EL PUEBLO TIENE EN TODO TIEMPO EL INALIENABLE DERECHO DE ALTERAR O MODIFICAR LA FORMA DE SU GOBIERNO.

4. FEDERAL. EL ESTADO FEDERAL ES UNA FORMA DE ESTADO BASADA EN UNA ORGANIZACIÓN POLÍTICA -ESTADO FEDERAL-, DONDE CADA ESTADO-MIEMBRO ES LIBRE Y SOBERANO EN TODO LO CONCERNIENTE A SU RÉGIMEN INTERIOR, Y CONTRIBUYE A LA FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL ESTADO FEDERAL". (8).

5.2. FIGURAS PARLAMENTARIAS ACOGIDAS EN NUESTRA FORMA DE GOBIERNO.

EL REFERENDO NO ES LA ÚNICA FIGURA PARLAMENTARIA QUE LOS CONSTITUYENTES DE 1917 INTRODUCIERON EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL, PUES LOS ESTUDIOSOS DEL DERECHO HAN ENCONTRADO EN VARIOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL OTRAS FIGURAS QUE PRESENTAN CARACTERÍSTICAS SUFICIENTES PARA CONSIDERARLAS PROPIAS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO; SIN EMBARGO, ESTAS FIGURAS PRESENTAN CIERTAS COMPLICACIONES, YA QUE POR SU MISMA NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS, DIFERENTES A LAS DE NUESTRO SISTEMA, ES DIFÍCIL QUE SE DÉ SU APLICACIÓN, ENTRE OTRAS COSAS POR SER EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EL PRINCIPAL Y ÚNICO TITULAR DEL EJERCICIO DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN, DIRECTOR DE LA POLÍTICA NACIONAL Y PUNTO PRINCIPAL DE TOMA DE DECISIONES APLICADAS POR TODO EL PERSONAL BUROCRÁTICO A SU DISPOSICIÓN.

"EN RESUMEN, LOS CASOS PREVISTOS POR LOS ARTS. 92, 29, 93, 66, 84 Y 85 QUE SE REFIEREN RESPECTIVAMENTE AL REFERENDO, A LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS, A LOS INFORMES DE LOS SECRETARIOS

(8). SERRA ROJAS, ANDRÉS., OB. CIT., P. 521.

ANTE LAS CÁMARAS, A LA CLAUSURA DEL PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO Y A LA DESIGNACIÓN DE PRESIDENTE CUANDO OCURRE LA FALTA ABSOLUTA DEL TITULAR, SON CASOS EN LOS QUE SE ADVIERTE CIERTO MATIZ PURAMENTE FORMAL DEL SISTEMA PARLAMENTARIO, QUE DE NINGUNA MANERA ALTERA, NI SIQUIERA PARCIALMENTE, EL SISTEMA PRESIDENCIAL QUE CONSAGRA NUESTRA CONSTITUCIÓN, PORQUE EN NINGUNO DE ESOS CASOS EL PODER EJECUTIVO QUEDA SUBORDINADO AL CONGRESO". (9).

EL DOCTOR CARPIZO ALUDE A OTRO MATIZ PARLAMENTARIO LOCALIZADO EN EL ARTÍCULO 71 CONSTITUCIONAL REFERENTE A LA INICIATIVA DE LAS LEYES O DECRETOS. AHORA REPASEMOS EL CONTENIDO DE LOS SIGUIENTES ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN PARA POSTERIORMENTE PODER CONOCER LAS OBSERVACIONES QUE LOS TRATADISTAS HACEN DE LOS MISMOS EN RELACIÓN A LA REALIDAD QUE SE VIVE EN NUESTRO SISTEMA DE GOBIERNO:

"ARTÍCULO 29: EN LOS CASOS DE INVASIÓN, PERTURBACIÓN GRAVE DE LA PAZ PÚBLICA O DE CUALQUIER OTRO QUE PONGA A LA SOCIEDAD EN GRAVE PELIGRO O CONFLICTO, SOLAMENTE EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE ACUERDO CON LOS TITULARES DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO, LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y CON APROBACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, Y, EN LOS RECESOS DE ÉSTE, DE LA COMISIÓN PERMANENTE, PODRÁ SUSPENDER EN TODO EL PAÍS O EN LUGAR DETERMINADO LAS GARANTÍAS QUE FUESEN OBSTÁCULOS PARA HACER FRENTE, RÁPIDA Y FÁCILMENTE A LA SITUACIÓN; PERO DEBERÁ HACERLO POR UN TIEMPO LIMITADO, POR MEDIO DE PREVENCIÓNES GENERALES Y SIN QUE LA SUSPENSIÓN SE CONTRAIGA A DETERMINADO INDIVIDUO. SI LA SUSPENSIÓN TUVIESE LUGAR HALLÁNDOSE EL CONGRESO REUNIDO, ÉSTE CONCEDERÁ LAS AUTORIZACIONES QUE ESTIME NECESARIAS PARA

(9). TENA RAMÍREZ, FELIPE, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 23^o ED., PORRÚA, MÉXICO, 1989, p. 263.

QUE EL EJECUTIVO HAGA FRENTE A LA SITUACIÓN, PERO SI SE VERIFICASE EN TIEMPO DE RECESO, SE CONVOCARÁ SIN DEMORA AL CONGRESO PARA QUE LAS ACUERDE”.

“ARTÍCULO 66: CADA PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS DURARÁ EL TIEMPO NECESARIO PARA TRATAR TODOS LOS ASUNTOS MENCIONADOS EN EL ARTÍCULO ANTERIOR, PERO EL PRIMERO NO PODRÁ PROLONGARSE MÁS QUE HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DEL MISMO AÑO, Y EL SEGUNDO HASTA EL 15 DE JULIO DEL MISMO AÑO.

SI LAS DOS CÁMARAS NO ESTUVIEREN DE ACUERDO PARA PONER TÉRMINO A LAS SESIONES ANTES DE LAS FECHAS INDICADAS, RESOLVERÁ EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”.

“ARTÍCULO 71: EL DERECHO DE INICIAR LEYES O DECRETOS COMPETE:

I. AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA;
II. A LOS DIPUTADOS Y SENADORES AL CONGRESO DE LA UNIÓN;

III. A LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS. LAS INICIATIVAS PRESENTADAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, POR LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS O POR LAS DIPUTACIONES DE LOS MISMOS, PASARÁN DESDE LUEGO A COMISIÓN. LAS QUE PRESENTAREN LOS DIPUTADOS O LOS SENADORES, SE SUJETARÁN A LOS TRÁMITES QUE DESIGNE EL REGLAMENTO DE DEBATES”.

“ARTÍCULO 84: EN CASO DE FALTA ABSOLUTA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, OCURRIDA EN LOS DOS PRIMEROS AÑOS DEL PERIODO RESPECTIVO, SI EL CONGRESO ESTUVIERE EN SESIONES, SE CONSTITUIRÁ INMEDIATAMENTE EN COLEGIO ELECTORAL, Y, CONCURRIENDO CUANDO MENOS LAS DOS TERCERAS PARTES DEL NÚMERO TOTAL DE SUS MIEMBROS, NOMBRARÁ EN ESCRUTINIO SECRETO Y POR MAYORÍA ABSOLUTA DE VOTOS, UN PRESIDENTE INTERINO; EL MISMO CONGRESO EXPEDIRÁ, DENTRO DE LOS DIEZ DÍAS SIGUIENTES AL DE LA DESIGNACIÓN DE PRESIDENTE INTERINO, LA CONVOCATORIA PARA LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE QUE DEBA CONCLUIR EL PERIODO RESPECTIVO,

DEBIENDO MEDIAR, ENTRE LA FECHA DE LA CONVOCATORIA Y LA QUE SEÑALE PARA LA VERIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES, UN PLAZO NO MENOR DE CATORCE MESES, NI MAYOR DE DIECIOCHO.

SI EL CONGRESO NO ESTUVIERE EN SESIONES, LA COMISIÓN PERMANENTE NOMBRARÁ, DESDE LUEGO, UN PRESIDENTE PROVISIONAL Y CONVOCARÁ A SESIONES EXTRAORDINARIAS AL CONGRESO, PARA QUE ESTE, A SU VEZ, DESIGNÉ AL PRESIDENTE INTERINO Y EXPIDA LA CONVOCATORIA A ELECCIONES PRESIDENCIALES EN LOS TÉRMINOS DEL PÁRRAFO ANTERIOR.

CUANDO LA FALTA DE PRESIDENTE OCURRIERE EN LOS CUATRO ÚLTIMOS AÑOS DEL PERIODO RESPECTIVO, SI EL CONGRESO DE LA UNIÓN SE ENCONTRASE EN SESIONES, DESIGNARÁ AL PRESIDENTE SUBSTITUTO QUE DEBERÁ CONCLUIR EL PERIODO; SI EL CONGRESO NO ESTUVIERE REUNIDO, LA COMISIÓN PERMANENTE NOMBRARÁ UN PRESIDENTE PROVISIONAL Y CONVOCARÁ AL CONGRESO DE LA UNIÓN A SESIONES EXTRAORDINARIAS PARA QUE SE ERIJA EN COLEGIO ELECTORAL Y HAGA LA ELECCIÓN DEL PRESIDENTE SUBSTITUTO".

"ARTÍCULO 85: SI AL COMENZAR UN PERIODO CONSTITUCIONAL NO SE PRESENTASE EL PRESIDENTE ELECTO, O LA ELECCIÓN NO ESTUVIERE HECHA Y DECLARADA EL 1º DE DICIEMBRE, CESARÁ, SIN EMBARGO, EL PRESIDENTE CUYO PERIODO HAYA CONCLUIDO, Y SE ENCARGARÁ DESDE LUEGO DEL PODER EJECUTIVO, EN CALIDAD DE PRESIDENTE INTERINO, EL QUE DESIGNÉ EL CONGRESO DE LA UNIÓN, O EN SU FALTA, CON EL CARÁCTER DE PROVISIONAL, EL QUE DESIGNÉ LA COMISIÓN PERMANENTE, PROCEDIÉNDOSE CONFORME A LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO ANTERIOR.

CUANDO LA FALTA DEL PRESIDENTE FUESE TEMPORAL, EL CONGRESO DE LA UNIÓN, SI ESTUVIERE REUNIDO, O, EN SU DEFECTO, LA COMISIÓN PERMANENTE, DESIGNARÁ UN PRESIDENTE INTERINO PARA QUE FUNCIONE DURANTE EL TIEMPO QUE DURE DICHA FALTA.

CUANDO LA FALTA DEL PRESIDENTE SEA POR MÁS DE TREINTA DÍAS Y EL CONGRESO DE LA UNIÓN NO ESTUVIERE REUNIDO, LA COMISIÓN PERMANENTE CONVOCARÁ A SESIONES EXTRAORDINARIAS DEL CONGRESO PARA QUE ÉSTE RESUELVYA SOBRE LA LICENCIA Y NOMBRE EN SU CASO, AL PRESIDENTE INTERINO.

SI LA FALTA, DE TEMPORAL, SE CONVIERTE EN ABSOLUTA, SE PROCEDERÁ COMO DISPONE EL ARTÍCULO ANTERIOR.

"ARTÍCULO 92: TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS, ACUERDOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DEBERÁN

ESTAR FIRMADOS POR EL SECRETARIO DE ESTADO O JEFE DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, Y SIN ESTE REQUISITO NO SERÁN OBEDECIDOS".

"ARTÍCULO 93: LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO Y LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, LUEGO QUE ESTÉ ABIERTO EL PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS, DARÁN CUENTA AL CONGRESO, DEL ESTADO QUE GUARDEN SUS RESPECTIVOS RAMOS.

CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS PODRÁ CITAR A LOS SECRETARIOS DE ESTADO Y A LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS, ASÍ COMO A LOS DIRECTORES Y ADMINISTRADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES O DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA, PARA QUE INFORMEN CUANDO SE DISCUTA UNA LEY O SE ESTUDIE UN NEGOCIO CONCERNIENTE A SUS RESPECTIVOS RAMOS O ACTIVIDADES.

LAS CÁMARAS, A PEDIDO DE UNA CUARTA PARTE DE SUS MIEMBROS, TRATÁNDOSE DE LOS DIPUTADOS, Y DE LA MITAD, SI SE TRATA DE LOS SENADORES, TIENEN LA FACULTAD DE INTEGRAR COMISIONES PARA INVESTIGAR EL FUNCIONAMIENTO DE DICHOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA. LOS RESULTADOS DE LAS INVESTIGACIONES SE HARÁN DEL CONOCIMIENTO DEL EJECUTIVO FEDERAL."

5.2.1. ANÁLISIS DE SU APLICACIÓN PRÁCTICA.

TRAS HABER VISTO EL CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS QUE PRESENTAN REMINISCENCIAS PARLAMENTARIAS, QUE EL CONSTITUYENTE INCLUYÓ EN LA CONSTITUCIÓN DE 17, ES INTERESANTE CONOCER LO QUE LOS ESTUDIOSOS NOS DICEN RESPECTO A SU APLICACIÓN Y FUNCIONALIDAD EN NUESTRO PAÍS; PARA ELLO VEAMOS LA OPINIÓN DEL DOCTOR CARPIZO REFERENTE A ESTOS Matices PARLAMENTARIOS:

"EN PRINCIPIO ES IRRELEVANTE SI LA CONSTITUCIÓN ADMITE ALGUNOS ELEMENTOS PARLAMENTARIOS O NO, SI EL RESULTADO POLÍTICO DEL SISTEMA ES UNA CONCENTRACIÓN DE FACULTADES EN EL EJECUTIVO, ROMPIÉNDOSE EL EQUILIBRIO CON EL PODER LEGISLATIVO, Y CLAUDICANDO ÉSTE DE SU FUNCIÓN DE CONTROL HACIA EL EJECUTIVO; A PESAR DE ELLO, DESDE EL PUNTO DE VISTA TEÓRICO DEBE TENERSE UNA IDEA PRECISA DE LA ESTRUCTURACIÓN JURÍDICO-CONSTITUCIONAL, YA QUE ÉSTA, LLEGADO EL MOMENTO, PUEDE INFLUIR EN LA REALIDAD; PERO AUNQUE ASÍ NO FUERA, EL JURISTA NO DEBE CONFUNDIR LOS ELEMENTOS TEÓRICOS". (10).

ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL.

ESTE ARTÍCULO TIENE UN CIERTO ASPECTO POLÉMICO EN LO QUE SE REFIERE A SU CONSIDERACIÓN COMO PARLAMENTARIO, PUES EL TÉRMINO "CONSEJO DE MINISTROS" QUE LE IMPRINÍA PRECISAMENTE ESE TOQUE PARLAMENTARIO YA HA SIDO SUPRIMIDO DE SU TEXTO COMO NOS ILUSTR A EL TRATADISTA JORGE MADRAZO:

"DURANTE LA VIGENCIA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917, EL ARTÍCULO 29 HA TENIDO UNA SOLA REFORMA, QUE SE PUBLICÓ EN EL DIARIO OFICIAL EL 21 DE ABRIL DE 1981. EL OBJETO DE LA ENMIENDA FUE ELIMINAR LA EXPRESIÓN "CONSEJO DE MINISTROS" QUE SE CONSIDERABA POR ALGUNOS COMO UN SUPUESTO MATIZ PARLAMENTARIO. EN SU LUGAR, SE DETALLÓ LOS FUNCIONARIOS QUE PARTICIPAN EN EL ACUERDO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA SOLICITAR AL CONGRESO LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS". (11).

CONSIDERANDO LO ANTERIOR VEAMOS LA OPINIÓN QUE EL

(10). CARPIZO, JORGE, EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, 7º ED., SIGLO XXI, MÉXICO, 1987, P. 32.

(11). CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1985, P. 84.

DOCTOR CARPIZO TIENE EN ESTE ARTÍCULO QUE, AUNQUE JURÍDICA-
 MENTE MODIFICADO, CONTIENE PRINCIPIOS QUE AÚN PERDURAN
 Y A LOS QUE LA EXCLUSIÓN DEL TÉRMINO "CONSEJO DE MINISTROS"
 NO RESTA IMPORTANCIA:

"EL ARTÍCULO 29 CONSTITUCIONAL QUE SE REFIERE A LA SUSPENSIÓN DE LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES Y A LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS PARA LEGISLAR. MÁS ADELANTE ME REFIERO A ESTOS INTERESANTES PROBLEMAS; AHORA SÓLO ME PREOCUPA SUBRAYAR QUE EL PRESIDENTE, ANTES DE SOLICITAR AL CONGRESO LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS INDIVIDUALES, DEBERÁ TENER EL ACUERDO DEL CONSEJO DE MINISTROS, EXPRESIÓN QUE ÚNICAMENTE ENCONTRAMOS EN LA CONSTITUCIÓN EN ESA OCASIÓN Y QUE NO REPRESENTA NINGÚN TOQUE PARLAMENTARIO, YA QUE EL LLAMADO CONSEJO DE MINISTROS NO ES RESPONSABLE ANTE EL CONGRESO DE LA ACTITUD QUE ADOPTE, Y A LOS SECRETARIOS DE ESTADO QUE SE NIEGUEN A APROBAR TAL MEDIDA EL PRESIDENTE LOS PUEDE REMOVER LIBREMENTE DADO QUE RESPECTO A TODOS LOS INTEGRANTES DE TAL CONSEJO TIENE DICHA FACULTAD". (12).

ARTÍCULO 66 CONSTITUCIONAL.

EL TRATADISTA JORGE MADRAZO NOS SEÑALA, EN RELACIÓN A LA MATIZACIÓN PARLAMENTARIA QUE PRESENTA ESTE ARTÍCULO Y A SU APLICACIÓN EN NUESTRO PAÍS, LO SIGUIENTE:

"UNA PARTE DE LA DOCTRINA MEXICANA HA PRETENDIDO ENCONTRAR, EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 66, UN MATIZ PARLAMENTARIO EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO. AFIRMAN QUE LA FACULTAD DEL PRESIDENTE PARA DECIDIR SOBRE LA FECHA DE TERMINACIÓN DEL PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL CONGRESO, EQUIVALE A LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO QUE EL EJECUTIVO

(12). CARPIZO, JORGE, OB. CIT., P. 38.

PUEDA REALIZAR EN UN SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO.

LA ANTERIOR AFIRMACIÓN ES INEXACTA. EN MÉXICO EL PRESIDENTE NO PUEDE JURÍDICAMENTE DISOLVER AL CONGRESO; SI LO HICIERA ESTARÍA DANDO UN GOLPE DE ESTADO. ASÍ MISMO DEBE TENERSE EN CUENTA QUE EN LOS RÉGIMENES DONDE EL EJECUTIVO TIENE LA FACULTAD DE DISOLVER EL PARLAMENTO, LOS MINISTROS SON RESPONSABLES ANTE EL ÓRGANO LEGISLATIVO, SITUACIÓN QUE NO SE PRESENTA EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO, QUE ES DE CARÁCTER PURO.

POR OTRA PARTE, DEBE TENERSE PRESENTE QUE LA DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO TIENE COMO CONSECUENCIA NECESARIA LA REALIZACIÓN DE NUEVAS ELECCIONES, LO QUE NO SUCEDE EN LA HIPÓTESIS DEL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 66, EN DONDE ESAS MISMAS CÁMARAS DEL CONGRESO SE PODRÁN REUNIR EN EL SIGUIENTE PERIODO ORDINARIO DE SESIONES. AUN EN EL CASO DE QUE EL PERIODO DE LA LEGISLATURA TERMINARA AL CIERRE DE LAS SESIONES ORDINARIAS DECIDIDAS EN SU FECHA POR EL EJECUTIVO, EL CONGRESO O ALGUNA DE LAS CÁMARAS PODRÍA SER CONVOCADO A SESIONES EXTRAORDINARIAS, ANTES DE LA CELEBRACIÓN DE LAS ELECCIONES QUE TIENEN LUGAR CADA TRES AÑOS PARA LOS DIPUTADOS Y CADA SEIS PARA LOS SENADORES". (13).

A CONTINUACIÓN VEAMOS EL PUNTO DE VISTA DEL AUTOR

TENA RAMÍREZ:

"CUANDO LAS CÁMARAS NO SE PONEN DE ACUERDO EN LA FECHA EN QUE CLAUSURARÁN SUS SESIONES ORDINARIAS, EL ART. 66 DISPONE QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FIJARÁ LA FECHA DE CLAUSURA; CON CRITERIO SUTIL PODRÍA DECIRSE QUE ELLO EQUIVALE A DISOLUCIÓN DEL CONGRESO POR EL EJECUTIVO, PERO CLARO SE VE QUE DICHA DISOLUCIÓN NADA TIENE QUE VER CON LA AUTORIZADA EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO, COMO SUPREMA APELACIÓN A LOS COMICIOS, EN CASO DE PUGNA DEL EJECUTIVO CON EL PARLAMENTO". (14).

(13). CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, OB. CIT., P. 158.

(14) TENA RAMÍREZ, FELIPE, OB. CIT., P. 263.

ARTÍCULO 71 CONSTITUCIONAL.

ESTE ARTÍCULO LO ANALIZA EL DOCTOR CARPIZO EN SU OBRA, COMENTÁNDONOS AL RESPECTO:

"EL ARTÍCULO 71 OTORGA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FACULTAD PARA INICIAR LEYES O DECRETOS. COMO EL RÉGIMEN PRESIDENCIAL CLÁSICO ES EL NORTEAMERICANO Y COMO LA CONSTITUCIÓN DE ESE PAÍS NO OTORGA AL EJECUTIVO ESA ATRIBUCIÓN -AUNQUE EN LA PRÁCTICA SÍ LA TIENE A TRAVÉS DE DOS MEDIOS: YA SEA POR CONDUCTO DE UN LEGISLADOR AMIGO A QUIEN LE PIDA EL SERVICIO O DE PROYECTOS QUE ANEXA AL INFORME ANUAL QUE PRESENTA AL CONGRESO- SE HA PENSADO QUE ES UNA FACETA PARLAMENTARIA LA DISPOSICIÓN DEL ARTÍCULO 71. PERO LO QUE ACONTECE ES QUE ÚNICAMENTE ES OTRO ASPECTO DE LA COOPERACIÓN DE FUNCIONES. Y BUENO ES QUE EL PRESIDENTE POSEA LA FACULTAD DE INICIAR LEYES O DECRETOS, YA QUE POR CONTAR CON UN ALTO APARATO TÉCNICO, SE SUPONE QUE ES ÉL QUIEN PUEDE PRESENTAR LAS MEJORES INICIATIVAS DE LEYES". (15).

ARTÍCULOS 84 Y 85 CONSTITUCIONALES.

ESTOS DOS ARTÍCULOS HAN SIDO REUNIDOS PARA SU ESTUDIO PUES AMBOS VERSAN SOBRE LA DESIGNACIÓN DEL SUSTITUTO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CUESTIÓN QUE HA DADO ORIGEN A DIVERSAS HIPÓTESIS, POR LO CUAL LOS TRATADISTAS PREFIEREN ANALIZAR SU MATIZ PARLAMENTARIO COMO UNA SOLA FIGURA.

"CUANDO EN CASO DE FALTA ABSOLUTA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EL CONGRESO DESIGNA AL QUE DEBE REEMPLAZARLO, SEGÚN LOS ARTS. 84 Y 85, HAY ALGO REMOTAMENTE PARECIDO A LO QUE SUCEDE CUANDO EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

EL GABINETE ES NOMBRADO DE ACUERDO CON LA MAYORÍA PARLAMENTARIA; PERO ES EVIDENTE QUE EL JEFE DEL EJECUTIVO, DESIGNADO EN LOS TÉRMINOS DE LOS ARTS. 84 Y 85, NO QUEDA SUPEDITADO AL CONGRESO, COMO EL GABINETE LO ESTÁ EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO". (16).

EL DOCTOR CARPIZO AL RESPECTO SEÑALA:

"LOS ARTÍCULOS 84 Y 85 ESTABLECEN QUE CUANDO EXISTE FALTA ABSOLUTA DEL PRESIDENTE, EL CONGRESO NOMBRA A QUIEN DEBE REEMPLAZARLO. PERO EN ESOS PRECEPTOS TAMPOCO SE PUEDEN ENCONTRAR VISOS DE PARLAMENTARISMO PUES POR NINGÚN MOTIVO LA PERSONA NOMBRADA ES RESPONSABLE ANTE QUIEN LA DESIGNÓ, O SEA ANTE EL CONGRESO". (17).

ARTÍCULO 92 CONSTITUCIONAL.

AL SER ESTE TRABAJO ELABORADO PARA CONOCER EN FORMA GENERAL LOS ASPECTOS QUE PRESENTA EL REFRENDO EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO, PERMÍTASEME EN ESTE APARTADO PRESENTAR ÚNICAMENTE LA OPINIÓN DEL AUTOR MAXIMINO N. GÁMIZ EN LO QUE SE REFIERE AL REFRENDO COMO PERFIL PARLAMENTARIO, CONSIDERÁNDOLA COMO UNA APORTE MÁS AL CONOCIMIENTO Y DESARROLLO DEL TEMA PRINCIPAL DE ESTE TRABAJO:

"EN DESCARGO DE LA INTERVENCIÓN PRESIDENCIAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO, TAN DETERMINANTE, SE HA ADUCIDO QUE EXISTEN ALGUNAS LIMITACIONES Y QUE SON PROPIAMENTE Matices DE UN SISTEMA PARLAMENTARIO, LAS CUALES HAN SIDO SUFICIENTEMENTE ANALIZADAS, PARA CONCLUIR QUE NO ES ASÍ Y QUE DE NINGUNA MANERA DESVIRTÚAN LAS ASVERACIONES ANTERIORES. EL ARTÍCULO 92

(16). TENA RAMÍREZ, FELIPE, OB. CIT., P. 263.

(17). CARPIZO, JORGE, OB. CIT., P. 39.

DE LA CONSTITUCIÓN DA NACIMIENTO A LA INSTITUCIÓN LLAMADA REFRENDO, QUE CONSISTE EN LA OBLIGACIÓN DE QUE LOS SECRETARIOS, ENCARGADOS DEL RAMO A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA, FIRMAN TODOS LOS REGLAMENTOS, DECRETOS Y ÓRDENES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, PUES EN CASO CONTRARIO NO EXISTE OBLIGACIÓN DE OBEDECERLOS; PERO SI EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA TIENE LA FACULTAD DE DESIGNAR Y REMOVER LIBREMENTE A LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO, ESTA SUPUESTA LIMITACIÓN DE SU ESFERA COMPETENCIAL QUEDA NULIFICADA PORQUE CON LA MAYOR FACILIDAD SE PUEDE DESTITUIR A AQUEL SECRETARIO QUE NO REFRENDE UNA RESOLUCIÓN DEL PRESIDENTE; Y ESTIMAMOS QUE SE HA CONSERVADO EL REFRENDO SÓLO COMO UN PRINCIPIO DE ORDEN PARA EL EFECTO DE QUE LOS SECRETARIOS TENGAN SUFICIENTE INFORMACIÓN DE TODAS AQUELLAS DIRECTRICES QUE EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EXPIDA, EN LO QUE SE REFIERE A LA ACTIVIDAD O RAMO DE QUE ESTÁN ENCARGADOS". (18).

ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL.

EN CUANTO A ESTE PRECEPTO PODEMOS RECURRIR A LA OPINIÓN DE TRES TRATADISTAS QUE AL EXPRESARNOS SUS IDEAS NOS HACEN PARTÍCIPES DEL SIGNIFICADO DEL ARTÍCULO EN CUESTIÓN Y DE SU REAL APLICACIÓN COMO FIGURA PARLAMENTARIA EN NUESTRO SISTEMA PRESIDENCIAL:

"EL ARTÍCULO 93 CONSTITUCIONAL, QUE TIENE SU ANTECEDENTE EN LA CONSTITUCIÓN DE 1824, SEÑALA LA OBLIGACIÓN DE LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO Y LOS JEFES DE LOS DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS PARA QUE INFORMEN AL CONGRESO DE LA UNIÓN DEL ESTADO QUE GUARDEN SUS RESPECTIVOS RAMOS; PERO TAMBIÉN QUE DICHOS FUNCIONARIOS PUEDEN SER CITADOS POR CUALQUIERA DE LAS CÁMARAS, INCLUYENDO A LOS DIRECTORES Y ADMINISTRADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES, PARA QUE ORIENTEN O INFORMEN

(18). GÁMIZ PARRAL, MÁXIMO N., OB. CIT., P. 141.

A LAS CÁMARAS CUANDO SE DISCUTA UNA LEY O SE ESTÉ TRATANDO UN ASUNTO QUE CORRESPONDA A SUS ACTIVIDADES; Y TAMBIÉN LAS CÁMARAS PUEDEN INTEGRAR COMISIONES PARA INVESTIGAR EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL. LO SEÑALADO POR ESTA DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL DE NINGUNA MANERA PUEDE TOMARSE COMO UNA ACCIÓN DE CONTROL DEL LEGISLATIVO PARA EL EJECUTIVO, PUESTO QUE NO SE PREVÉ QUE DEL ÓRGANO LEGISLATIVO PUEDA EMITIRSE UNA RESOLUCIÓN DESAPROBANDO LO REALIZADO, Y MUCHO MENOS EXPRESANDO EL CRITERIO DE QUE DEBA SER DESTITUIDO; LA ÚNICA EXPLICACIÓN ES QUE LOS INFORMES Y LAS COMPARENCIAS DE ESTOS FUNCIONARIOS FEDERALES DE ALTO RANGO SON PARA ORIENTAR E INFORMAR, TAL COMO SE ESTABLECE PARA QUE NORMEN SU CRITERIO LOS LEGISLADORES, Y EN TODO CASO EVITAN LEYES QUE MEJOREN LAS COSAS". (19).

"SI LA CONSTITUCIÓN NO AUTORIZA A LAS CÁMARAS PARA LLAMAR ANTE ELLAS AL PRESIDENTE, ES POR EL RESPETO DEBIDO A SU INVESTIDURA Y EN BENEFICIO DEL EQUILIBRIO DE LOS PODERES. PERO EN LUGAR DEL PRESIDENTE Y EN SU REPRESENTACIÓN PUEDE CONCURRIR EL SECRETARIO DEL RAMO PARA INFORMAR. EL INFORME ES DEL PRESIDENTE, AUNQUE DE HECHO LO RINDA EL SECRETARIO. LA DESAPROBACIÓN DE LOS HECHOS A QUE SE REFIERE EL INFORME, ES REPROCHE A LA POLÍTICA DEL PRESIDENTE, AUNQUE POR LAS RAZONES QUE ANTERIORMENTE EXPUSIMOS, A VECES LA CENSURA SE LOCALICE EN LA PERSONA DEL SECRETARIO. POR LO TANTO, EL ART. 93 CONSGRA UN MATIZ PARLAMENTARIO PURAMENTE FORMAL; EL SECRETARIO DE ESTADO NO VA A DEFENDER ANTE LAS CÁMARAS MEDIANTE SU INFORME, LA POLÍTICA DEL GABINETE, NO VA A PROVOCAR UN VOTO DE APROBACIÓN O DE CENSURA DE QUE DEPENDA LA VIDA DEL GABINETE, COMO OCURRE EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO; VA SIMPLEMENTE A INFORMAR EN NOMBRE DEL PRESIDENTE, A ILUSTRAR EL CRITERIO DE LAS CÁMARAS TOCANTE A LOS HECHOS A QUE SE REFIERE EL INFORME". (20).

(19). GÁMIZ PARRAL, MÁXIMO N., OB. CIT., PP. 141-142.

(20). TENA RAMÍREZ, FELIPE, OB. CIT., PP. 261-262.

"EL ARTÍCULO 93 NO HACÍA SINO ESTABLECER LA OBLIGACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO DE INFORMAR AL LEGISLATIVO, EN OCASIÓN DE QUE ÉSTE ESTUDIARA UNA LEY O ASUNTO EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES. OBLIGACIÓN CORRELATIVA DE LA FACULTAD DEL LEGISLATIVO DE ALLEGARSE LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA CUMPLIR CON SUS FUNCIONES. LA OBLIGACIÓN DE LOS AUXILIARES DEL EJECUTIVO PUEDE TAMBIÉN EXPLICARSE EN FUNCIÓN DEL SISTEMA DE SEPARACIÓN CON COLABORACIÓN DE PODERES. ASIMISMO, PODRÍA ENCUADRARSE DENTRO DEL MARCO DE CONTROLES QUE EL LEGISLATIVO PUEDE EJERCER CON RESPECTO DEL EJECUTIVO, AUN CUANDO EN ESTE ÚLTIMO CASO SE TRATARÍA DE UN CONTROL DE NATURALEZA POLÍTICA, MÁS QUE JURÍDICA, Y RESULTARÍA DE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS MIEMBROS DE LAS CÁMARAS MANIFESTASEN SU DESAPROBACIÓN CON RESPECTO DEL INFORME O DE LAS ACTIVIDADES QUE DESARROLLE EL SECRETARIO.

EL EJERCICIO DEL CONTROL NO SERÍA DIRECTO, YA QUE LA CONSTITUCIÓN NO PREVÉ NINGUNA DECLARACIÓN DE LAS CÁMARAS, CON RESPECTO DEL INFORME QUE RINDA EL AUXILIAR DEL EJECUTIVO FEDERAL, EN CUANTO TAL; NI ÉSTA, AUN EN EL CASO DE SER NEGATIVA, PODRÍA AFECTAR DESFAVORABLEMENTE A LOS SECRETARIOS, EN FORMA DIRECTA, YA QUE ÉSTOS SON DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN POR PARTE DEL TITULAR DEL EJECUTIVO FEDERAL. TAMBIÉN, A MODO DE CONTROL INDIRECTO SOBRE LOS AUXILIARES DEL EJECUTIVO PODRÍAN FORMULARSE PREGUNTAS, POR PARTE DE LOS MIEMBROS DE LAS CÁMARAS, QUE NO SÓLO IMPLICARAN LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN, SINO LA INTENCIÓN DE PONER EN EVIDENCIA LA POSIBLE RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO POR INCOMPETENTE, NEGLIGENCIA O DOLO EN EL DESEMPEÑO DE SUS FUNCIONES.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 24 DE ENERO DE 1974, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE 31 DEL MISMO MES, AMPLIÓ LA OBLIGACIÓN DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO A LOS JEFES DE DEPARTAMENTO, ASÍ COMO A LOS DIRECTORES Y ADMINISTRADORES DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS FEDERALES O DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL MAYORITARIA. LO QUE NO SÓLO EVIDENCIÓ LA VOLUNTAD POLÍTICA DE AMPLIAR LA RESPONSABILIDAD DEL EJECUTIVO FEDERAL A SUS FUNCIONARIOS DE NIVEL INTERMEDIO, SINO QUE TAMBIÉN DABA TESTIMONIO DE LA CRECIENTE IMPORTANCIA QUE ASUMÍA EL SECTOR PARAESTATAL.

LAS COMPARECENCIAS DE LOS SECRETARIOS - DE ESTADO HAN SIDO LAS MÁS FRECUENTES, AUN CUANDO TAMBIÉN HAN COMPARECIDO ANTE LAS CÁMARAS LOS DIRECTORES DE ALGUNOS DE LOS ENTES PARAESTATALES DE IMPORTANCIA ESTRATÉGICA, COMO ES EL CASO DE PETRÓLEOS MEXICANOS. LA FRECUENCIA DE LAS COMPARECENCIAS SE HA IDO INCREMENTANDO DURANTE LOS DOS ÚLTIMOS SEXENIOS, HASTA HACERSE PRÁCTICAMENTE REGULAR. DESPUÉS DE LA COMPARECENCIA CORRESPONDIENTE, SE HAN PRODUCIDO UN GRAN NÚMERO DE PREGUNTAS, ALGUNAS CON PROPÓSITOS INFORMATIVOS Y OTRAS PARA TANGENCIALMENTE OBJETAR O CENSURAR LA POLÍTICA ADOPTADA POR EL ALTO FUNCIONARIO QUE COMPARECE ANTE ALGUNA DE LAS CÁMARAS.

LOS ESTUDIOS DE ÍNDOLE COMPARATIVO NOS PERMITEN CONCLUIR QUE EN OTROS SISTEMAS LAS COMPARECENCIAS DE ALTOS FUNCIONARIOS DEL EJECUTIVO, ANTE EL LEGISLATIVO, ASÍ COMO LAS PREGUNTAS QUE SE LE FORMULAN A LOS PRIMEROS PUEDEN IMPLICAR EXCLUSIVAMENTE LA OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN O EL EJERCICIO DE UN CONTROL, ABIERTO O IMPLÍCITO, A TRAVÉS DE LA OBJECCION O CENSURA DE LA POLÍTICA DEL ALTO FUNCIONARIO". (21).

AL CONOCER LOS Matices PARLAMENTARIOS ACOGIDOS POR NUESTRA CONSTITUCIÓN, ASÍ COMO LAS CRÍTICAS Y ANÁLISIS QUE LOS DIFERENTES TRATADISTAS LES HACEN, ES CLARO QUE ÉSTOS NO POSEEN EN NUESTRO PAÍS UNA APLICACIÓN IGUAL NI PARECIDA A LA QUE SE PRESENTA EN UN SISTEMA PARLAMENTARIO; EN CONSECUENCIA, DEBERÍAN SER ANALIZADOS AMPLIAMENTE PARA CONSIDERAR SI ES VIABLE SU EXISTENCIA EN NUESTRA CONSTITUCIÓN, BUSCANDO LOGRAR EN EL ARTICULADO CONSTITUCIONAL UN CONTENIDO QUE REVELE VERDADERAMENTE LA ACTUALIDAD JURÍDICA Y MUESTRE A LA VEZ UNA MADUREZ LEGISLATIVA EN DONDE SE HAGA POSIBLE UNA REAL APLICACIÓN SIN QUE EXISTA

(21). CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, COMENTADA, OB. CIT., P. 217.

CONTRADICCIÓN ALGUNA POR PARTE DE LAS DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES HACIA EL SISTEMA PRESIDENCIALISTA IMPERANTE EN MÉXICO. PARA CONCLUIR ESTE PUNTO VEAMOS LAS IDEAS QUE EL DOCTOR CARPIZO NOS PROPORCIONA RESPECTO A LAS REMINISCENCIAS PARLAMENTARIAS PRESENTES EN NUESTRA CONSTITUCIÓN:

"DURANTE ESTE SIGLO, EN MÉXICO, EN VARIAS OCASIONES SE HA QUERIDO OSCILAR HACIA EL SISTEMA PARLAMENTARIO, QUIZÁ PORQUE SE HA CONSIDERADO - INOCENTEMENTE- QUE ÉL AYUDARÁ A QUE EL JUEGO POLÍTICO SE ACERQUE MÁS A UN CONCEPTO DE DEMOCRACIA. EN EL PROPIO CONSTITUYENTE DE 1916-1917 ENCONTRAMOS INICIATIVAS EN ESTE SENTIDO, Y POSTERIORMENTE SE INSISTIÓ EN LA IDEA. PARECE SER QUE SE HA VISTO EN EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTARISMO UN MAYOR MARGEN DE EXPRESIÓN POLÍTICA Y TAL VEZ UN DEBILITAMIENTO EN EL PAPEL QUE JUEGA EL EJECUTIVO, SIN MEDITARSE QUE EL LUGAR DEL EJECUTIVO EN EL SISTEMA POLÍTICO SE DEBE A CAUSAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS, SOCIALES, POR MEDIO DE LAS CUALES EL MECANISMO JURÍDICO DE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES SE PUEDE VER REBASADO. EN OTRAS PALABRAS, NO SE ES MÁS O MENOS DEMOCRÁTICO PORQUE SE TENGA UN SISTEMA PRESIDENCIAL O PARLAMENTARIO, SINO QUE EL ANÁLISIS DEBE SER EFECTUADO RESPECTO AL EQUILIBRIO QUE HA DE EXISTIR ENTRE LOS PODERES POLÍTICOS Y LOS CONTROLES MUTUOS OPERANTES ENTRE ELLOS". (22).

5.3. ANÁLISIS DEL SISTEMA PRESIDENCIALISTA EN MÉXICO Y SUS IMPLICACIONES CON LA FIGURA DEL REFERENDO.

(22). CARPIZO, JORGE, OB. CIT., PP. 32-33.

EN NUESTRO PAÍS NO PODEMOS NEGAR LA SUPREMACÍA EXISTENTE POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO SOBRE LOS OTROS PODERES QUE CONFORMAN JUNTO CON ÉSTE EL SUPREMO PODER DE LA FEDERACIÓN. EL PODER EJECUTIVO DEPOSITADO EN UN SOLO INDIVIDUO QUE SE LE DENOMINA "PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS" (ART. 80 CONSTITUCIONAL), ORIGINA UNA CONCENTRACIÓN DE FACULTADES TAN AMPLIA QUE EVIDENTEMENTE EL MANEJO Y LA DIRECCIÓN DEL PAÍS HABRÁN DE DEPENDER IRREMEDIABLEMENTE DE LA HABILIDAD, INTELIGENCIA Y SUERTE CON QUE SEAN DICTADAS SUS DISPOSICIONES, TANTO EN LAS RAMAS QUE ÉL ATIENDE DIRECTAMENTE, COMO EN LA INTERPRETACIÓN QUE A SUS ÓRDENES DEN LOS FUNCIONARIOS DE QUE SE SIRVA PARA LA CONDUCCIÓN DEL GRAN APARATO ADMINISTRATIVO QUE INTEGRA AL PODER EJECUTIVO.

EL PRESIDENTE EN MÉXICO RECIBE, DURANTE EL PERIODO DE TIEMPO QUE DURA EL EJERCICIO DE SU CARGO, UNA CONSIDERACIÓN ESPECIAL HACIA SU PERSONA POR PARTE DEL GRUESO DE LA POBLACIÓN, PUES ES ACOGIDO POR EL PUEBLO CON ESPECIAL RESPETO Y CON LA CREENCIA DE QUE UNA ORDEN PROVENIENTE DEL PRESIDENTE HA DE RESOLVER COMO POR ARTE DE MAGIA LOS PROBLEMAS QUE LA COMUNIDAD EN PARTICULAR TENGA. AUN EN NUESTROS DÍAS ESA MAGNANIMIDAD QUE REVISTE EL PRESIDENTE LOGRA EN CIERTAS OCASIONES, Y EN LUGARES EN DONDE LA POBREZA ES EN EXTREMO LAMENTABLE, QUE CON LA SOLA PRESENCIA DEL PRESIDENTE SE GENERE EN LAS PERSONAS UN ALIVIO MORAL

Y ESPIRITUAL, PORQUE EN MUCHOS CASOS SE ORIGINA QUE PSICOLÓGICAMENTE LA SOLA VISIÓN QUE TIENEN DEL PRESIDENTE LES HACE SENTIR UN ALIVIO A SU CONDICIÓN Y UNA ILUSORIA SOLUCIÓN A SU PRECARIA SITUACIÓN ECONÓMICA.

VIVIMOS INMERSOS EN UN SISTEMA EN QUE LAS PALABRAS QUE SALEN DEL PRESIDENTE SON LEY, NO NECESARIAMENTE DEBEN AJUSTARSE A LO QUE FORMALMENTE EN DERECHO SE CONOCE COMO LEY PARA QUE SEAN ACATADAS Y SE CUMPLAN; SI EL PRESIDENTE DISPONE QUE DETERMINADA MATERIA DEBE SER REGULADA COMO ÉL INDICA SE DEBEN ADECUAR LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS A SU PARTICULAR PUNTO DE VISTA, Y NO TANTO LEGISLANDO PARA CAMBIAR LAS DISPOSICIONES VIGENTES CONFORME A LOS PROCEDIMIENTOS CONSTITUCIONALES USUALES, SINO ÚNICAMENTE REGLAMENTANDO LAS LEYES YA EXISTENTES, DÁNDOLES LA INTERPRETACIÓN DE "MODA"; CON ELLO SE TIENDE A SATISFACER INMEDIATAMENTE LOS DESEOS PRESIDENCIALES, PUES MEDIANTE LA CONSABIDA FACULTAD REGLAMENTARIA SE EVITA EL CONTRATIEMPO DE TENER QUE ESPERAR EL LARGO PERIODO DE TIEMPO QUE PUDIERA LLEVARSE UN PROCESO LEGISLATIVO DE FORMACIÓN DE NUEVAS LEYES. CON EL CONVENIENTE PRIVILEGIO DE REGLAMENTACIÓN QUE POSEE EL TITULAR DEL EJECUTIVO, EN UNOS CUANTOS DÍAS PUEDE APLICARLE LA MATIZACIÓN QUE DESEA A LA LEGISLACIÓN EXISTENTE, AHORRÁNDOSE ASÍ TIEMPO, Y POR CONSIGUIENTE IMPRIMIÉNDOLE MÁS RÁPIDAMENTE SU SELLO CARACTERÍSTICO A LA POLÍTICA NACIONAL.

PERMÍTASEME REITERAR LO YA ANOTADO (CAP. 4, CITA NÚM. 4, PÁG. 140), REFERENTE AL PLANTEAMIENTO DE UN CONSTITUCIONALISTA QUE YA VIVIÓ LA SITUACIÓN DE SER PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA:

"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 A 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 CONVENIENTES; LA DURACIÓN DEL CARGO PRESIDENCIAL ESTA 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, 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".
(23).

AUN CUANDO EL PRESIDENTE DELEGA EN SUS COLABORADORES INMEDIATOS (JEFES DE DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y SECRETARIOS DE ESTADO) VARIAS FACULTADES DE DECISIÓN EN CUANTO A ASUNTOS DE CADA ENTIDAD ADMINISTRATIVA EN PARTICULAR, ES SABIDO QUE ESA FACULTAD NO ESTÁ DEJADA DEL TODO AL LIBRE ARBITRIO DEL SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO SINO QUE ÉSTOS DEBERÁN SER ESCRUPULOSAMENTE CUIDADOSOS DE QUE EN TODAS SUS ACTUACIONES AL FRENTE DE SUS RESPECTIVAS DEPENDENCIAS, SE NOTE CLARAMENTE LA DIRECTRIZ FUNDAMENTAL INYECTADA POR EL PRESIDENTE A SU GESTIÓN. NO DEBE EXISTIR DUDA ALGUNA, TANTO EN LA OPINIÓN PÚBLICA COMO EN LA ALTA BUROCRACIA, DE QUE LAS PRINCIPALES TOMAS DE DECISIÓN SURGEN DE LA RESIDENCIA OFICIAL DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO, COMO EN ALGUNA OCASIÓN UN PRESIDENTE ASÍ LO MANIFESTÓ; POR ELLO, LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO TENDRÁN QUE EXPRESAR, LAS VECES QUE SEA NECESARIO, QUE SU PROCEDER Y LA CONDUCCIÓN DE SU RESPECTIVA ADMINISTRACIÓN SE ENCUENTREN SIEMPRE BAJO LA GUÍA Y SUPERVISIÓN DEL PRIMER MANDATARIO. POR OTRA PARTE, LA SITUACIÓN EN QUE SE COLOCAN LOS COLABORADORES INMEDIATOS DEL PRESIDENTE EN REALIDAD NO ES DESVENTAJOSA PARA AQUELLOS FUNCIONARIOS QUE LLEGAN A REALIZAR CON DILIGENCIA Y ACIERTO SU ENCARGO EN ALGUNA DEPENDENCIA, SINO AL CONTRARIO, EL MISMO SISTEMA

(23) MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA, ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, 2º ED., PORRÚA, MÉXICO, 1980, PP. 242-243

VALORA SU ESFUERZO Y ESmero Y EL PROPIO PRESIDENTE SE ENCARGA DE PREMIAR ESE BUEN DESEMPEÑO CONFIRIÉNDOLES POSTERIORMENTE UN CARGO POLÍTICAMENTE SUPERIOR O POR LO MENOS RECONOCIENDO PÚBLICAMENTE LA VALÍA DE DICHO FUNCIONARIO, ORIGINÁNDOLE CON ESTO UN PRESTIGIO ESPECIAL QUE EN POLÍTICA RESULTA SUSTANCIALMENTE BENEFICIOSO PARA PODER ASPIRAR A DIRIGIR EL PAÍS EN UN FUTURO, ESTO SI EL PRESTIGIO POLÍTICO DEL ASPIRANTE EN CUESTIÓN SIGUE ACRECENTÁNDOSE. EN TAL VIRTUD, NO ES QUE EL SISTEMA SEA INJUSTO, SON LAS REGLAS DEL JUEGO EXISTENTES LAS QUE INDUCEN A QUE SEAN ACATADAS CON LA INTENCIÓN Y AMBICIÓN DE LLEGAR A UN LUGAR DE PROMINENCIA POLÍTICA.

Es NECESARIO APRECIAR CÓMO, APARTE DE LA PROPIA POTESTAD CONSTITUCIONAL OTORGADA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EXISTEN OTRAS CIRCUNSTANCIAS QUE DAN AL PRESIDENCIALISMO MEXICANO ESE TOQUE CARACTERÍSTICO QUE LO DISTINGUE DE OTROS TIPOS DE PRESIDENCIALISMO EXISTENTES; CIRCUNSTANCIAS QUE AL NO APOYARSE EN LAS MISMAS CARACTERÍSTICAS LE IMPRIMEN UNA PERSONALIDAD PARTICULAR Y DIFERENTE QUE MUCHOS OTROS PAÍSES DESEARÍAN HABER DESARROLLADO, PERO ÉSTAS SOLAMENTE EN MÉXICO SE DIERON Y HAN PERDURADO A TRAVÉS DE LOS AÑOS, SÓLO VARIANDO UN POCO EN SUS PRINCIPIOS, PERO AL FIN Y AL CABO IGUALES EN SUS RAÍCES, APOYANDO IGUAL O AÚN MÁS AL SISTEMA:

"LA ORGANIZACIÓN DE LOS PODERES PÚBLICOS

APOYADA MÁS EN LA COORDINACIÓN QUE EN LA SEPARACIÓN, SERÍA INEXPLICABLE SIN LA EXISTENCIA DE UN SISTEMA POLÍTICO DE PARTIDO DOMINANTE, EN CUYO SENO EXISTEN MUY VARIADAS MATIZACIONES DE LA IDEOLOGÍA NACIONALISTA REVOLUCIONARIA, SOSTENIDA POR LA ALIANZA DE CLASES INSTAURADA CON EL TRIUNFO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA. EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL HA EVOLUCIONADO, DESDE SU FUNDACIÓN EN 1929, CON DIVERSOS NOMBRES E INTEGRACIONES, PERO SUSTANCIALMENTE AGRUPA A LOS SECTORES MÁS REPRESENTATIVOS DE LAS FUERZAS PROGRESISTAS DEL PAÍS, ORGANIZADAS EN LOS TRES SECTORES, OBRERO, CAMPESINO Y DE CLASES MEDIAS, AGLUTINADOS EN LAS CENTRALES RESPECTIVAS, LA CONFEDERACIÓN DE TRABAJADORES MEXICANOS (CTM), LA CONFEDERACIÓN NACIONAL CAMPESINA (CNC) Y LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES POPULARES (CNOP). ESTA CIMENTACIÓN PERMITE LA EXISTENCIA DE UNA VERDADERA DEMOCRACIA DESDE LA BASE MISMA DEL PARTIDO, TANTO PARA LA SELECCIÓN DE SUS DIRIGENTES COMO PARA LA DESIGNACIÓN DE SUS CANDIDATOS A LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.

EL PARTIDO CONFIGURA LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA REVOLUCIÓN, PUES BRINDA A SUS DISTANTES TENDENCIAS UN MARCO IDÓNEO PARA LA DILUCIDACIÓN DE SUS CONTROVERSIAS IMPIDIENDO LOS DESGARRAMIENTOS Y FRUSTACIONES PERSONALISTAS QUE HISTÓRICAMENTE HAN MARCADO A OTROS MOVIMIENTOS EMERGENTES DE INSURRECCIONES SEMEJANTES. EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SUSTENTA LOS PRINCIPIOS DEL PARTIDO EN EL PODER Y ES ESCOGIDO COMO CANDIDATO POR EL P.R.I.; ES NO SÓLO EL MÁS DISTINGUIDO DE SUS MIEMBROS, EL JEFE NATO DEL PARTIDO Y DE LAS FUERZAS ARMADAS, SINO EL LÍDER DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES, ASUMIENDO AL MISMO TIEMPO LAS ATRIBUCIONES DE JEFE DE ESTADO, JEFE DE GOBIERNO Y JEFE DE LA SOCIEDAD". (24).

(24). GONZÁLEZ COSÍO, ARTURO, EL PODER PÚBLICO Y LA JURISDICCIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, 2ª ED., PORRÚA, MÉXICO, 1982, P. 62.

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO DEBE ESTUDIARSE DESDE UN PUNTO DE VISTA NEUTRAL; NO PUEDEN ANALIZARSE SUS PROS Y SUS CONTRAS SI SE TOMA CON APASIONAMIENTOS IDEOLÓGICOS QUE INDUZCAN A UNA APRECIACIÓN DISTORSIONADA DE NUESTRO SISTEMA. EL PRESIDENTE AL ASUMIR SU CARGO ESTÁ CONSCIENTE DE TODAS LAS MODIFICACIONES QUE VA A SUFRIR SU VIDA PERSONAL, PROFESIONAL E INCLUSO FAMILIAR; POR ELLO ES INDISPENSABLE QUE ADAPTE SU PERSONALIDAD A TODA LA SERIE DE REQUERIMIENTOS DE LAS FUNCIONES QUE HA DE EJERCER, EN LAS CUALES DEBERÁ COMPROMETERSE, ENTRE OTRAS COSAS, A LA RESOLUCIÓN DE DETERMINADAS PROBLEMÁTICAS QUE LA CIUDADANÍA LE PLANTEE, PERO SIEMPRE DEBERÁ MANEJAR LAS SITUACIONES DE MANERA QUE EL COMPROMISO SOCIAL NO SE CONFUNDA CON UN COMPROMISO POLÍTICO, PUES EN CASO CONTRARIO PUEDE ARRIESGARSE EL RESPETO DE QUE ESTÁ PROVISTA LA INSTITUCIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA; POR TANTO, ES PRECISO QUE MANEJE ADECUADAMENTE EL COMPROMISO HECHO CON LA SOCIEDAD A FIN DE ENALTECER CADA VEZ MÁS LA INSTITUCIÓN PRESIDENCIAL Y CONTINUAR ASÍ CON LA POTESTAD NACIONAL CON QUE ESTÁ REVESTIDO EL ENCARGADO DEL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN. EL DOCTOR CARPIZO NOS PLANTEA EN RELACIÓN CON ESTE ASUNTO LO SIGUIENTE:

"EN MI CRITERIO, LAS CAUSAS DEL PREDOMINIO DEL PRESIDENTE MEXICANO SON:

A) ES EL JEFE DEL PARTIDO PREDOMINANTE,

PARTIDO QUE ESTÁ INTEGRADO POR LAS GRANDES CENTRALES OBRERAS, CAMPESINAS Y PROFESIONALES.

B) EL DEBILITAMIENTO DEL PODER LEGISLATIVO, YA QUE LA GRAN MAYORÍA DE LOS LEGISLADORES SON MIEMBROS DEL PARTIDO PREDOMINANTE Y SABEN QUE SI SE OPONEN AL PRESIDENTE LAS POSIBILIDADES DE ÉXITO QUE TIENEN SON CASI NULAS Y QUE SEGURAMENTE ESTÁN ASÍ FRUSTRANDO SU CARRERA POLÍTICA.

C) LA INTEGRACIÓN, EN BUENA PARTE, DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA POR ELEMENTOS POLÍTICOS QUE NO SE OPONEN A LOS ASUNTOS EN LOS CUALES EL PRESIDENTE ESTÁ INTERESADO.

D) LA MARCADA INFLUENCIA EN LA ECONOMÍA A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DEL BANCO CENTRAL, DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y DE LAS EMPRESAS DE PARTICIPACIÓN ESTATAL, ASÍ COMO LAS AMPLIAS FACULTADES QUE TIENE EN MATERIA ECONÓMICA.

E) LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL EJÉCUTO, CUYOS JEFES DEPENDEN DE ÉL.

F) LA FUERTE INFLUENCIA EN LA OPINIÓN PÚBLICA A TRAVÉS DE LOS CONTROLES Y FACULTADES QUE TIENE RESPECTO A LOS MEDIOS MASIVOS DE COMUNICACIÓN.

G) LA CONCENTRACIÓN DE RECURSOS ECONÓMICOS EN LA FEDERACIÓN, ESPECÍFICAMENTE EN EL EJECUTIVO.

H) LAS AMPLIAS FACULTADES CONSTITUCIONALES Y EXTRACONSTITUCIONALES, COMO SON LA FACULTAD DE DESIGNAR A SU SUCESOR Y A LOS GOBERNADORES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

I) LA DETERMINACIÓN DE TODOS LOS ASPECTOS INTERNACIONALES EN LOS CUALES INTERVIENE EL PAÍS, SIN QUE PARA ELLO EXISTA NINGÚN FRENO EN EL SENADO.

J) EL GOBIERNO DIRECTO DE LA REGIÓN MÁS IMPORTANTE, CON MUCHO, DEL PAÍS,

COMO LO ES EL DISTRITO FEDERAL.

K) UN ELEMENTO PSICOLÓGICO: QUE EN LO GENERAL SE ACEPTA EL PAPEL PREDOMINANTE DEL EJECUTIVO SIN QUE MAYORMENTE SE LE CUESTIONE". (25).

EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO NO PERMITE LA COPARTICIPACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO DE VARIAS VOLUNTADES; LA ÚNICA QUE SE APLICA, DE HECHO, ES LA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. POR CONSIGUIENTE, EN LO REFERENTE A LAS VOLUNTADES DE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTOS NO EXISTE TRASCENDENCIA ALGUNA EN SU MANIFESTACIÓN, YA QUE LAS DIRECTRICES A SEGUIR ESTÁN YA ESPECÍFICAMENTE MARCADAS DESDE EL MOMENTO EN QUE SON ASIGNADOS PARA DIRIGIR DETERMINADA DEPENDENCIA. ES POR ELLO QUE LAS DISPOSICIONES APLICABLES DENTRO DE SU CORRESPONDIENTE ESFERA DE COMPETENCIAS SERÁN FORZOSAMENTE LAS QUE EL PRESIDENTE, EN BASE AL ANÁLISIS DE SUS FINES POLÍTICOS, QUIERA OTORGARLE, AUNQUE SEA CON EL PROPÓSITO DE CONCEDERLE O NO REALCE POLÍTICO A TAL O CUAL DEPENDENCIA O A SU RESPECTIVO TITULAR. EN TAL SENTIDO LOS TITULARES DE LAS ENTIDADES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ESTÁN IMPOSIBILITADOS PARA IMPLEMENTAR EN SU CORRESPONDIENTE DEPENDENCIA LAS POLÍTICAS Y PROCEDIMIENTOS QUE JUZGUEN CONVENIENTES A LA CONSECUCCIÓN DE LOS FINES POR LOS CUALES SE INSTAURÓ LA DEPENDENCIA QUE PRESIDEN. ASÍ, CUANDO LLEGA A PRESENTARSE LA OPORTUNIDAD

(25) CARPIZO, JORGE, OB. CIT., PP. 25-26.

DE OPINAR SI TAL O CUAL MEDIDA O NORMA EN PROYECTO ESTÁ ACORDE CON LOS FINES Y FACULTADES QUE LE CORRESPONDE ATENDER A TAL DEPENDENCIA, SE ENCUENTRA SU TITULAR SOMETIDO POR LA IMPOSIBILIDAD DE CENSURAR DICHS PROYECTOS Y MENOS SI DICHAS INICIATIVAS PROVIENEN DEL PRESIDENTE, LAS CUALES EN CONSECUENCIA LA MAYORÍA DE LAS VECES SON ACEPTADAS SIN CONSIDERAR EN ABSOLUTO LA OPINIÓN DEL SECRETARIO O JEFE DE DEPARTAMENTO, QUIENES EN VERDAD SÓLO PODRÁN OPINAR CUANDO LA INICIATIVA HAYA SIDO PRESENTADA POR ALGÚN SENADOR, DIPUTADO O LEGISLATURA ESTATAL Y ÚNICAMENTE SE PERMITE SU INTERVENCIÓN PARA PULIR LAS LAGUNAS TÉCNICAS Y ADECUAR LA INICIATIVA AL PENSAMIENTO POLÍTICO DE ACTUALIDAD, QUE ES SIN DUDA, LA DIRECTRIZ DADA POR EL PRESIDENTE. SE CONCLUYE, PUES, QUE EXISTE UNA INEFICAZ PRESENCIA DE LA FIGURA CONSTITUCIONAL DEL REFRENDO, QUE ANTE LOS ANTERIORES ARGUMENTOS PARECE ESTAR SÓLO DE ADORNO PARA EVITAR CRÍTICAS EN CASO DE QUE LA DISPOSICIÓN REFRENDADA NO SE APLIQUE CON CELERIDAD Y OPORTUNIDAD CUANDO SE CUMPLA EL CASO HIPOTÉTICO PLANTEADO.

"ES INDUDABLE QUE LA FUNCIÓN DEL REFRENDO, O EJERCICIO DE DECRETOS COMO SE LE LLEGÓ A DENOMINAR EN NUESTRA PRÁCTICA CONSTITUCIONAL, CAMBIA ESENCIALMENTE DE ACUERDO CON LA FORMA Y SISTEMA DE GOBIERNO EN LA QUE SE INSERTA.

EN UN SISTEMA PARLAMENTARIO, EL REFRENDO NO PUEDE SINO ARTICULARSE CON EL PRINCIPIO DE LA RESPONSABILIDAD

POLÍTICA DEL MINISTRO REFRENDATARIO ANTE EL PARLAMENTO, SIENDO SU VOLUNTAD INSUPERABLE EN RELACIÓN CON LOS ACTOS DEL PRIMER MINISTRO.

EN UN SISTEMA PRESIDENCIAL BASADO EN LA UNIPERSONALIDAD DEL TITULAR DEL EJECUTIVO Y EN SU FACULTAD DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCIÓN DE LOS SECRETARIOS DEL DESPACHO, EL REFRENDO CUMPLE UNA FUNCIÓN, TAN DIAMETRALMENTE DISTINTA, QUE PRÁCTICAMENTE NO GUARDA PARENTESCO CON EL ORIGINAL MODELO PARLAMENTARIO, PUDIENDO LEGÍTIMAMENTE CAMBIAR SU NOMBRE Y APELLIDOS. A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS CON LOS QUE EL REFRENDO DEBE ARTICULARSE EN EL SISTEMA DE GOBIERNO MEXICANO, LA DOCTRINA, TANTO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMO ADMINISTRATIVO, HA REALIZADO IMPORTANTES ESFUERZOS POR DESCUBRIR CUÁLES PODRÍAN SER SUS VERDADERAS FUNCIONES Y CONSECUENCIAS". (26).

AUNQUE YA NOS PRONUNCIAMOS POR LA ACEPTACIÓN DE LA SUPREMACÍA PRESIDENCIAL EN MÉXICO, AHORA CABE INTENTAR DARLE UNA CONFIGURACIÓN DIGNA AL REFRENDO; MISMO QUE, COMO FIGURA INMERSA EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL, POSEE POR ESE SOLO HECHO LA SITUACIÓN DE RESPETO QUE DEBE OBLIGAR A CADA PRESIDENTE A CONCEDERLE EL VALOR E IMPORTANCIA REAL Y COHERENTE CON NUESTRA IDIOSINCRACIA POLÍTICA; PUES, PESE A LA EVIDENTE SITUACIÓN DE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO, ES NECESARIO QUE SE BUSQUE SU APLICACIÓN Y FUNCIONALIDAD EN TODOS LOS ORDENAMIENTOS QUE CORRESPONDA ATENDER EN SU RESPECTIVA ESFERA DE COMPETENCIA, Y NO HABRÍA OBSTÁCULO PARA ELLO SI LAS DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES QUE PROVINIERAN

(26). SÁENZ ARROYO, JOSÉ Y OTROS, EL REFRENDO Y LAS RELACIONES ENTRE EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PODER EJECUTIVO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, MIGUEL ÁNGEL PORRÍA, MÉXICO, 1986, P. 33.

DEL PODER EJECUTIVO O LEGISLATIVO FUERAN REFRENDADAS POR ESTOS FUNCIONARIOS COMO GARANTÍA DE LA OPORTUNA Y ADECUADA APLICACIÓN FÁCTICA DE TALES DISPOSICIONES Y CON ESTO EVITAR TANTO REZAGO Y ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES QUE POR FALTA DE UNA EFICAZ DISTRIBUCIÓN, HACE DIFÍCIL Y LENTA LA APLICACIÓN EXACTA DE LA LEY ESPECIAL PARA CADA ASUNTO.

EL DOCTOR CARPIZO NOS EXPONE OTRA CARACTERÍSTICA POR LA CUAL EL REFRENDO EN MÉXICO NO TIENE APLICACIÓN EFECTIVA:

"EN NUESTRO SISTEMA, LA FACULTAD DE REFRENDO DE LOS SECRETARIOS DE ESTADO ESTÁ ÍNTIMAMENTE LIGADA CON LA ATRIBUCIÓN DEL PRESIDENTE DE NOMBRARLOS Y REMOVERLOS LIBREMENTE. POR TANTO, JURÍDICAMENTE, EL REFRENDO ENTRE NOSOTROS CUMPLE SÓLO UNA FUNCIÓN FORMAL DE CARÁCTER CERTIFICATIVO, SIN DESCONOCERSE QUE PUEDE ADQUIRIR SENTIDO POLÍTICO SI UN SECRETARIO DE ESTADO RENUNCIA POR NEGARSE A REFRENDAR, Y SUS RAZONES SON DE PESO. EN ESTE CASO EL EFECTO DEPENDERÁ EN MUCHO DE LAS CIRCUNSTANCIAS Y PERSONALIDAD POLÍTICA DEL RENUNCIANTE, ASÍ COMO DEL ECO QUE LOGRE EN LA OPINIÓN PÚBLICA. CLARO ESTÁ QUE EL SECRETARIO DE ESTADO QUE ESCOGIERA ESTE CAMINO, CONOCE QUE LO MÁS PROBABLE ES QUE SIMULTÁNEAMENTE SE ESTÁ SUICIDANDO POLÍTICAMENTE". (27).

SI EL SISTEMA MEXICANO ES CIENTO POR CIENTO PRESIDENCIALISTA, NO ES EXPLICABLE EL HECHO DE QUE SE TRATE DE (27). CARPIZO, JORGE, OB. CIT., PP. 35-36.

OCULTARLO ADUCIENDO AL ENTROMETIMIENTO DE FUNCIONARIOS SECUNDARIOS, COMO SE CONSIDERA EN ESTA CUESTIÓN A LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO, SEÑALANDO QUE EL REFERENDO QUE ELLOS REALIZARAN A LAS DISPOSICIONES SURGIDAS DEL PODER LEGISLATIVO SERÍA COMO UN SEGUNDO VETO, AÚN MÁS PODEROSO QUE EL VETO PRESIDENCIAL, A PESAR DE QUE LA CONSTITUCIÓN SEÑALA QUE LAS DISPOSICIONES QUE NO SEAN REFERENDADAS POR EL TITULAR DE LA DEPENDENCIA A QUE EL ASUNTO CORRESPONDA NO SERÁN OBEDECIDAS. SI SE EXPRESARA EN FORMA INDUBITABLE LA NATURALEZA JURÍDICA DE ESTA FIGURA DENTRO DEL TEXTO CONSTITUCIONAL MEDIANTE ALGUNA REFORMA, O TAL VEZ, EN ALGÚN ORDENAMIENTO SECUNDARIO SE REGLAMENTARA APROPIADAMENTE, SE EVITARÍA LA POLÉMICA QUE SE GENERA CONSTANTEMENTE; COMO SE VE, LA SOLUCIÓN ESTÁ EN MANOS DE LOS LEGISLADORES, QUIENES DEBERÍAN PROFUNDIZAR EN EL ANÁLISIS DE ESTA FIGURA PARA ENCONTRAR UN PROCEDIMIENTO ADECUADO QUE LLEVE AL REFERENDO A CONVERTIRSE EN REALIDAD EN LA CLAVE QUE GARANTICE LA ACERTADA Y OPORTUNA ATENCIÓN A TODAS LAS LEYES O DECRETOS EMANADOS DEL PODER LEGISLATIVO. COMO NOS COMENTA EL TRATADISTA JORGE MADRAZO:

"A PESAR DE LAS NATURALES VARIACIONES INTERPRETATIVAS QUE HA REALIZADO LA DOCTRINA, NINGUNA PODRÍA ATREVERSE A CONSIDERAR QUE EL REFERENDO PUDIERA CONSTITUIR UN SEGUNDO VETO EN EL PROCESO LEGISLATIVO, AGRAVADO POR LA CONSIDERACIÓN DE QUE SU TITULAR NO SERÍA EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, SINO SUS COLABORADORES MÁS INMEDIATOS,

LO QUE DESPUÉS DE TODO SON LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTOS.

LA PUBLICACIÓN DE LA LEY DEL CONGRESO ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA; NO ADMITE, DESPUÉS DE SU APROBACIÓN POR LAS CÁMARAS CON O SIN OBSERVACIONES DEL EJECUTIVO, ULTERIOR CUESTIONAMIENTO QUE NO SEA, EN SU CASO, EL DEL PODER JUDICIAL FEDERAL.

LA PROMULGACIÓN DE LA LEY NO PUEDE DARLE AL EJECUTIVO UNA SEGUNDA OPORTUNIDAD PARA SU REVISIÓN, SUSPENSIÓN O OBSTACULIZACIÓN, SO PRETEXTO DE QUE AQUEL ACTO IMPLIQUE LA CONSTATAción DE QUE SE SATISFACIERAN LAS FORMALIDADES DE PROCEDIMIENTO." (28).

AUN CUANDO EN EL SISTEMA PARLAMENTARIO LA REFRENDACIÓN ES UNA FIGURA AÑEJA Y DE AMPLIAS IMPLICACIONES EN DONDE LOS SIGNATARIOS POSEEN OTRAS CARACTERÍSTICAS EN LO POLÍTICO (COMO POR EJEMPLO EN CUANTO A SU NOMBRAMIENTO, FACULTADES Y FUNCIONES), EN EL PARLAMENTARISMO SURGIÓ EL REFERENDO COMO UNA MEDIDA DE PRESIÓN PARA CON EL PRIMER MINISTRO, PUES ORIGINABA QUE ÉSTE SÓLO ASUMIERA FUNCIONES DE COORDINACIÓN Y NO DE DECISIÓN, FACULTAD QUE QUEDABA EN CADA MINISTRO Y QUE ÉSTOS REALIZABAN RESPONSABILIZÁNDOSE PERSONALMENTE DE LAS DISPOSICIONES QUE APLICABAN EN SU MINISTERIO; EN CONSECUENCIA LOS MINISTROS ERAN LOS ÚNICOS RESPONSABLES DE LO HECHO Y REFERENDADO, ENCONTRÁNDOSE SIN POSIBILIDAD ALGUNA DE DELEGAR ESTA RESPONSABILIDAD NI EN EL PRIMER MINISTRO NI EN UN FUNCIONARIO SUBALTERNO Y SU FIRMA EN LAS DISPOSICIONES APLICADAS EN SU DEPENDENCIA LOS OBLIGABA (28). SÁENZ AROYO, JOSÉ Y OTROS, OB. CIT., PP. 36-37.

SIEMPRE A HACER FRENTE A LAS CRÍTICAS.

"EN EL SISTEMA PRESIDENCIAL SUCEDE LO CONTRARIO. EL PRESIDENTE ES RESPONSABLE, CONSTITUCIONAL Y POLÍTICAMENTE, DE LOS ACTOS DE SUS SECRETARIOS, QUIENES OBRAN EN NOMBRE DE AQUEL, Y SON DESIGNADOS LIBREMENTE POR EL MISMO.

EN NINGÚN MOMENTO NI POR NINGÚN MOTIVO PASA LA RESPONSABILIDAD CONSTITUCIONAL O POLÍTICA DEL PRESIDENTE A LOS SECRETARIOS.

EL REFRENDO, EN CONSECUENCIA, NO PERSIGUE EN NUESTRO SISTEMA LA FINALIDAD DE EXIMIR DE RESPONSABILIDAD AL PRESIDENTE PARA TRANSFERIRLA AL REFRENDATARIO". (29).

CONCLUSIONES

1. EL REFRENDO NO SE PUEDE CONSIDERAR REALMENTE COMO - UNA FIGURA JURÍDICA, PUES NO CUENTA CON UNA ESTRUCTURADA TEORÍA QUE JUSTIFIQUE LA RAZÓN DE SU EXISTENCIA Y QUE DELIMITE SUS ALCANCES Y DETERMINE ASIMISMO LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS QUE SE DERIVEN DE SU INCUMPLIMIENTO.

2. LA DOCTRINA JURÍDICA MEXICANA, EN MI OPINIÓN, NO HA BUSCADO SOLUCIONAR LA LAGUNA EXISTENTE RESPECTO AL REFRENDO, SINO SIMPLEMENTE EXPLICAR LAS POSIBLES CAUSAS POR LAS QUE FUE INSERTADO DENTRO DE NUESTRA CONSTITUCIÓN Y ASIMISMO ANALIZAR LAS DISYUNTIVAS QUE PUEDAN DE ALGÚN MODO JUSTIFICAR TAMBIÉN SU PRESENCIA DENTRO DE NUESTRO SISTEMA DE GOBIERNO.

3. LA IDEA DEL CONSTITUYENTE DE TRANSPLANTAR EL REFRENDO DE UN SISTEMA PARLAMENTARIO AL SISTEMA MEXICANO SE OBSERVA PRECIPITADA Y SIN FUNDAMENTO, PUES NUESTRO PAÍS SE RIGE BAJO UN SISTEMA TOTALMENTE DIFERENTE CUYAS CARACTERÍSTICAS TORNAN EN CIERTA FORMA INOPERABLE A ESTA FIGURA.

4. ES INDEBIDO QUE LA FIGURA DEL REFRENDO ÚNICAMENTE DEBA SER APLICADA A LOS ACTOS QUE EL EJECUTIVO REALICE DENTRO DE LA ESFERA DE SU COMPETENCIA Y COMO RESULTADO

DE LAS ACTIVIDADES QUE EN LAS DIVERSAS RAMAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SE ATIENDAN.

5. ES ERRÓNEO CONSIDERAR, COMO LO HACEN VARIOS TRATADISTAS, QUE EL REFERENDO SÓLO RECAE EN LAS FUNCIONES QUE REALIZA EL PRESIDENTE COMO CARACTERÍSTICAS DE SU CARGO.

6. ES NECESARIO REESTRUCTURAR LA FIGURA JURÍDICA DEL REFERENDO DESDE EL MISMO TEXTO CONSTITUCIONAL QUE LA CONTEMPLA, REDACTANDO UNA NUEVA NORMA QUE DEJE DE MANERA CLARA E INEQUÍVOCA SU CONCEPTUALIZACIÓN; PARTICULARIZANDO ESPECIALMENTE EN QUÉ ÁMBITO ESPECÍFICO SE APLICA.

7. LA CONCEPCIÓN ACTUAL DEL REFERENDO CONTENIDA EN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL ADOLECE DE SERIOS DEFECTOS POR FALTA DE UNA REDACCIÓN MÁS PRECISA QUE DETERMINE SUS ALCANCES Y SUS FINES.

8. EL REFERENDO ES UNA FACULTAD EXCLUSIVA DE LOS SECRETARIOS Y JEFES DE DEPARTAMENTO, PUES SE ENCUENTRA INCLUIDA DENTRO DE UNA FUNCIÓN POLÍTICA QUE LES COMPETE Y QUE EN CIERTA FORMA REALIZAN PARA LA OBTENCIÓN DE NOTORIEDAD POLÍTICA QUE MUESTRE SU PARTICIPACIÓN EN LAS ACTIVIDADES DEL PODER EJECUTIVO A EFECTO DE QUE SEAN CONSIDERADOS COMO ELEMENTOS PARTICIPATIVOS DE LAS DECISIONES PRESIDEN-

CIALES Y DARSE A CONOCER ANTE LA CIUDADANÍA PARA FUTURAS OPORTUNIDADES POLÍTICAS.

9. EL REFRENDO EN LA ACTUALIDAD POSEE ÚNICAMENTE LA IMPORTANCIA QUE EL PRESIDENTE QUIERA OTORGARLE, PRESENTÁNDOSE POR LO MISMO UNA GRAVE LAGUNA JURÍDICA AL NO EXISTIR NINGÚN TIPO DE PROCEDIMIENTO QUE REGULE SU APLICACIÓN Y OBSERVANCIA.

BIBLIOGRAFIA

DOCTRINA.

ACOSTA ROMERO, MIGUEL, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 2º ED., TEXTOS UNIVERSITARIOS, UNAM, MÉXICO, 1975.

TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 6º ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1984.

ALZAGA VILLAAMIL, OSCAR, COMENTARIO SISTEMÁTICO A LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, ED. DEL FORO, MADRID, ESPAÑA, 1978.

BIELSA, RAFAEL, DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I, 6º ED., ED. LA LEY, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1964.

PRINCIPIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 3º ED., ED. DEPALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1966.

BURGOA, IGNACIO, DERECHO CONSTITUCIONAL, 7º ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1989.

CANASI, JOSÉ, DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL. I, REIMPRESIÓN, ED. DEPALMA, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1981.

CARPIZO, JORGE, LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LA COMMONWEALTH, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1971.

ESTUDIOS CONSTITUCIONALES, 2º ED., INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1983.

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO, 7º ED., ED. SIGLO VEINTIUNO, MÉXICO, 1987.

CARRILLO CASTRO, ALEJANDRO, LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, VOL. II, 2º ED., ED. MIGUEL ANGEL PORRÚA, MÉXICO, 1980.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: COMENTADA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1985.

FAYA VIESCA, JACINTO, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2º ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1983.

FRAGA, GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, 13º ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1969.

GÁMIZ PARRAL, MÁXIMO N., DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, UNAM, FACULTAD

DE DERECHO, MÉXICO, 1990.

GARRIDO FALLA, FERNANDO Y OTROS, COMENTARIOS A LA CONSTITUCIÓN, 2º ED., ED. CIVITAS, MADRID, ESPAÑA, 1985.

GONZÁLEZ COSÍO, ARTURO, EL PODER PÚBLICO Y LA JURISDICCIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, 2º ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1982.

GONZÁLEZ URIBE, HÉCTOR, TEORÍA POLÍTICA, 2º ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1977.

LANZ DURET, MIGUEL, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 3º ED., ED. JOSÉ PORRÚA E HIJOS, MÉXICO, 1936.

MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA, ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL, 2º ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1980.

MARÍA DIEZ, MANUEL, DERECHO ADMINISTRATIVO, VOL. II, 2º ED., ED. PLUS ULTRA, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1976.

MARTÍN MATEO, RAMÓN, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 5º ED., IMP. FARESO, MADRID, ESPAÑA, 1980.

MARTÍNEZ VERA, ROGELIO, NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, 5º ED., ED. BANCA Y COMERCIO, MÉXICO, 1978.

MORENO RODRÍGUEZ, RODRIGO, LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1980.

O. RABASA, EMILIO Y CABALLERO, GLORIA, MEXICANO: ESTA ES TU CONSTITUCIÓN, 4º ED., CÁMARA DE DIPUTADOS LI LEGISLATURA, MÉXICO, 1982.

OROZCO HENRÍQUEZ, JOSÉ DE JESÚS, EL DERECHO CONSTITUCIONAL CONSUETUDINARIO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1983.

PÉREZ DE LEÓN E., ENRIQUE, NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, 7º ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1986.

RAMÍREZ, MANUEL Y OTROS, ESTUDIOS SOBRE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978, ED. LIBROS PÓRTICO, ZARAGOZA, ESPAÑA, 1979.

RUÍZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO Y LOZANO, WILFRIDO, NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, 2º ED., ED. TECNOS, MÉXICO, 1978.

SÁENZ ARROYO, JOSÉ Y OTROS, EL REFRENDO Y LAS RELACIONES ENTRE EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PODER EJECUTIVO, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, ED. MIGUEL ANGEL PORRÚA, MÉXICO, 1986.

SÁNCHEZ GOYANES, ENRIQUE, CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA COMENTADA, 12° ED., ED. PARANINFO, MADRID, ESPAÑA, 1984.

SERRA ROJAS, ANDRÉS, CIENCIA POLÍTICA, 6° ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1981.

DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO I, 12° ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1983.

TENA RAMÍREZ, FELIPE, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, 23° ED., ED. PORRÚA, MÉXICO, 1989.

VILLEGAS BASAVILBASO, BENJAMÍN, DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO II, ED. TIPOGRÁFICA ARGENTINA, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1950.

WADE, H. W. R., DERECHO ADMINISTRATIVO, (TRADUCTOR: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR), INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, MADRID, ESPAÑA, 1971.

LEGISLACION.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1824.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA MEXICANA DE 1857.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE MARINA.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA FEDERACIÓN.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA, MINAS E INDUSTRIA PARAESTATAL.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMERCIO Y FOMENTO INDUSTRIAL.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE SALUD.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE TURISMO.
REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE PESCA.

REGLAMENTO INTERIOR DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

OTRAS FUENTES.

CASTRO, JUVENTINO V., LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIONALIDAD; REVISTA MEXICANA DE JUSTICIA: 85, N° 1, VOL. III, ENERO-MARZO, 1985.

RAMÍREZ, JOSÉ FRANCISCO, LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN LOS AÑOS 1970-1976: DINÁMICA DEL DERECHO MEXICANO, TOMO XXI, EDITADO POR LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, MÉXICO, 1976.

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, TOMO VII, P-REQ, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM, MÉXICO, 1984.