



352

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

LA PROBLEMÁTICA DEL REFERENDO EN EL CASO DE UN
CONGRESO DE OPOSICIÓN AL EJECUTIVO

FALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARIA DE JESUS PONCE TREJO



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.

A la memoria de mis Padres:
GUMARO PONCE DOMINGUEZ
LUZ TREJO DE PONCE.

A mi Esposo:
RAUL PEREZ MADERO.
Con cariño y gratitud,
por el apoyo incondicional que me dió
para la realización de ésta Tesis.

A mis Hermanos:
José Francisco, Brigida y
Socorro.

A mi Asesora:
LIC. RCSA MARIA VALENCIA GRANADOS.
Con todo respeto, agradezco
su dirección y consejos para la
elaboración del presente trabajo.

A los miembros del H. Jurado.

A todos mis familiares.

**A mis Amigos y Compañeros que me
favorecen con su amistad, gracias.**

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

En el presente trabajo se aborda un tema escasamente tratado y pocas veces estudiado como es el refrendo, el tema en sí mismo es árido, pues, salvo el trabajo denominado El Refrendo Ministerial, escrito por el Maestro Gonzálo Cáceres Crosa y publicado en Madrid en 1934, ningún otro tratadista de Derecho Constitucional ha analizado el tema en cuestión, pues en el caso de nuestros Constitucionalistas, sólo hacen una breve referencia al mismo, sin profundizar en detalle, motivo por el cual la bibliografía, resulta escasa y constantemente reiterativa de las ideas expuestas por el mencionado Cáceres Crosa.

En éste sentido, la labor que se ha desarrollado a través de la presente investigación, ha sido un tanto difícil, máxime al haberlo denominado "La Problemática del Refrendo en el caso de un Congreso de Oposición al Ejecutivo", se han tenido que realizar algunas interpretaciones, a contrario sensu, de las normas contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunado al mencionado hecho de escasez de bibliografía.

La hipótesis planteada, puede parecer un tanto fuera del contexto en el que se desarrolla nuestro sistema político y jurídico, en virtud de lo que tradicionalmente nos ha tocado

observar sobre todo, por lo que concierne al Presidencialismo mismo que se ha caracterizado, por su férreo control tanto de los partidos políticos de oposición, como de los grupos de presión y por su relevante influencia en los poderes Legislativo y Judicial; sin embargo, tomando en consideración la cada día mayor politización que se ha creado en los diversos sectores sociales de la población, no descartamos la posibilidad de que en algún momento se pueda dar una mayoría de oposición entre los representantes del Congreso de la Unión para con el titular del Poder Ejecutivo Federal.

En el Capítulo I, se tratan los antecedentes del refrendo, considerando algunos aspectos surgidos en Roma, que se asemejan a lo que hoy conocemos como refrendo, asimismo se analiza el origen y la evolución que ha tenido ésta figura jurídica en Inglaterra; se hace una breve referencia a la Constitución Francesa como antecedente inmediato de la Constitución Gaditana, pues es importante porque a través de esa influencia, las disposiciones constitucionales mexicanas tomaron para sí las características que se exponen del propio refrendo.

En el Capítulo II, se hace una semblanza de los principales elementos jurídicos que integran al propio acto referendario, para posteriormente hacer un análisis del artículo 92 constitucional, exponiendo las funciones del refrendo y algu -

nos aspectos relacionados con su vigencia, transcribiéndose algunos decretos que requirieron de refrendo y que por su trascendencia se consideraron importantes.

En el último capítulo, se realiza el planteamiento de la problemática, analizándose los posibles efectos que podrían darse en el caso de un Congreso de Oposición al Presidente de la República, así también, dentro de las facultades del Ejecutivo, se bosqueja la posibilidad de una defensa del Ejecutivo ante los embates del Congreso y el uso de los mecanismos legales para eludir esos ataques, evidentemente de carácter legal; el papel que juega el Secretario de Estado al negarse a refrendar un acto y por último, las consecuencias jurídicas que implicaría esa negativa.

Finalmente, esperamos que éste trabajo, de alguna manera, sirva de apoyo y motivación a quienes alguna vez se interesen por profundizar en el, hasta ahora, poco explorado tema del Refrendo.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL REFRENDO.

A) ROMA .

B) INGLATERRA.

C) FRANCIA .

D) MEXICO .

ANTECEDENTES DEL REFRENDO.

En todo trabajo de investigación se precisa iniciar con antecedentes del tema a desarrollar, y en él presente resulta obvio que se debe empezar con tal planteamiento, sin embargo es de señalarse que la figura jurídica del referendo escasamente es conocida, en su concepción actual, por los juristas de las primeras épocas, hacedoras del Derecho; pero a través de la presente investigación hemos encontrado algunos matices parlamentarios que tratan el tema en cuestión, así referimos en primer lugar, a los antecedentes del referendo en la cuna del derecho que, de alguna forma, hemos heredado en nuestro sistema jurídico vigente.

A) ROMA

Es sabido que todos aquellos que encaminamos nuestra vocación a conocer el derecho, que la antigua Roma es la tierra donde se cultivó el derecho en su concepción científica dándose en ella las primeras disposiciones de carácter normativo y general, ha sido sin duda alguna la fuente de inspiración para todos los juristas que han desarrollado con mayor amplitud el carácter científico del derecho en las diferentes naciones del orbe. Sin en cambio, es menester señalar que el Derecho Romano se caracterizó precisamente por su aspecto privatista; es decir los legisladores romanos crearon una amplia gama de normas que en su mayor parte respondían a resolver aspectos de ca

rácter privado.

Así, de lo anterior se desprende la falta de una concepción amplia y lúcida sobre el derecho público, pues realmente pocas Instituciones del Derecho Romano han llegado a nuestra Constitución; sin embargo buscando los antecedentes del tema que nos ocupa, encontramos algunos matices parlamentarios con respecto al refrendo, evidentemente debemos recordar las distintas etapas en que se ha clasificado al Derecho Romano, a fin de ubicar los citados matices parlamentarios que referimos.

Para efectos un tanto mas apropiados para nuestro tema, hemos considerado pertinente establecer como etapas del Derecho Romano, la señalada por Petit el cual establece que existen 4 periodos a saber:

" 1.- De la Fundación de Roma a la Ley de las XII Tablas (1 a 304 De Roma).

2.- De la Ley de las XII Tablas al Fin de la República (304 a 723 de Roma).

3.- Del Advenimiento del Imperio a la muerte de Alejandro Severo (723 a 988 de Roma ó 235 de la Era Cristiana).

4.- De la muerte de Alejandro Severo a la muerte de Justiniano (225 a 565 de la Era Cristiana)".¹

1. Petit, Eugene. Tratado Elemental de Derecho Romano. Editora Nacional México 1969 P.P. 27 y 28

Es en la Primera Etapa donde se dá la estructura de go -
bierno en Roma y ello corresponde a la Monarquía, sólo que al
fundarse Roma se dá participación a los diferentes grupos que
la integraban, es decir ramenses, titienses y luceres, la Mo -
narquía al consumarse como tal no propiamente respondía a un -
carácter absoluto, sino más bien era una especie de República
aristocrática donde prevalecían los patricios como miembros in
tegrantes del gobierno. De esta forma para la elección de un
Rey se tomaban en cuenta las Asambleas estatuidas con tal mo--
tivo, de esa manera se constituían los denominados comitia cu
riata. También existía un Senado el cual se encontraba com
puesto "desde luego de los Padres ó Seniores, es decir, de los
más viejos entre las familias patricias. Es probable que en -
su origen hubiese 100 Senadores. Bajo Tarquino el Antiguo el
número alcanzó a 300. El Senado forma un Consejo al que el --
Rey debe consultar sobre todas las cuestiones que interesan
al Estado". 2

El citado autor Eugene Petit refiriéndose a los comitia -
curiata, nos dice que éstos "comprendían los miembros de las -
curias, patricios y clientes . Esta Asamblea constituía entre
los romanos, la forma más antigua del Poder Legislativo.

Sus desiciones se convierten en Leyes, *leges curiatae*. Pro

2. *Ibid* Pág. 31

cedía a la elección y a la investidura del Rey".³

Estas leges curiatae para alcanzar su plena validez jurídica requerían de una sanción que otorgaba el Senado. a esto se le llamaba la auctoritas patrum. Sin embargo, es quizá éste el primer ejemplo de un refrendo de ley, tomando en consideración que la Ley no entraba en vigor hasta que se daba la citada auctoritas patrum.

Entendido lo anterior en la concepción del Derecho Moderno y propiamente en nuestro sistema jurídico y atendiendo a la idea o visión con que nosotros interpretaríamos a la auctoritas patrum ésta no sería otra cosa que el refrendo, toda vez que si consideramos que la comitia curiata al emitir sus decisiones se convertían en leyes y que el Rey las convocaba para que aprobaran los proyectos de las mismas, y sin embargo su perfección es decir, su vigencia se alcanzaba únicamente cuando el Senado emitía la auctoritas patrum, es elemental deducir que nos encontramos en presencia de un auténtico refrendo, en virtud de que en las comitia curiata se encontraban representados todos los miembros de la comunidad e incluso la gente del Senado, luego entonces, el término sanción también puede ser interpretado como la figura del refrendo que actualmente conocemos, pues evidentemente no existían Secretarios de Estado que tuvieran tales funciones y obviamente el Senado Romano

3. Idem

contaba con esa facultad. Precisamos señalar lo que indicamos con antelación, esto es, sólo nos encontramos en presencia de un matiz parlamentario adecuado en el contexto de la idea actual, ya que reiteramos fueron escasas las Instituciones de Derecho Público que en la Antigua Roma se aplicaron.

Por su parte el Maestro Margadant señala que "para la expedición de una ley se necesitaba la colaboración de éstos 3 factores: el Rey proponía, los comicios aprobaban y el Senado ratificaba. En cuanto al contenido de tales leyes, probablemente no influían mucho en el Derecho Privado, sino en asuntos administrativos, militares o de política exterior".⁴

El anterior concepto evidencia la característica que interesa al Derecho Público y concretamente el proceso legislativo que seguía la norma legal, dado que nos establece el aspecto consistente en la ratificación hecha por el Senado, situación que resulta análoga al refrendo actual, toda vez que sin la aprobación del Senado la norma no tenía vigencia, rasgo semejante a la disposición normativa de nuestra Constitución en tanto no sea firmada por el Secretario del ramo correspondiente.

Así sumariamente, dentro del antecedente remoto del Derecho Romano se ha pretendido observar un aspecto comparativo al

4. Floris Margadant Guillermo. Derecho Romano. Editorial Esfinge, S.A. México 1976 P. 22

refrendo que conocemos en la actualidad.

B) INGLATERRA.

El Derecho Inglés basado en el Common Law es el que da origen a la figura jurídica del refrendo.

En efecto es a través de Eduardo III llamado también el Confesor quien habiendo estado desterrado en Normandia antes de ocupar el trono inglés, tomó la costumbre de aquella Corte, de introducir el uso de sello real, aún cuando puede deducirse que ésta ya existía con anterioridad pues, categoricamente, es notorio que muchos personajes tanto en Inglaterra como en la Europa Medieval empleaban anillos para signar toda clase de documentos, mismos de los cuales no se desprendían y llevaban consigo a todas partes.

Pero es Eduardo III, el Confesor quien le otorga el carácter de acto necesario para efectos jurídicos, es decir que sin el sello real los documentos carecían de una verdadera validez legal.

Respecto a la aparición de los sellos reales, hay que señalar que paralelamente se desarrollaba el sistema legislativo inglés, por cuya lucha sobresalía la denominada Cámara de los Comunes, la cual ya realizaba peticiones, es decir solicitaba la facultad de iniciar leyes; pues "a partir de Eduardo II, se aceptó el Derecho de los Comunes de presentar peticiones lo que se traducía en la facultad de iniciar las leyes. Sin embargo la expedición de cualquier estatuto requería la

aprobación del Monarca y de la ""Camara Alta"". 5

Ahora bien, es hasta el reinado de Carlos II donde se utilizan única y exclusivamente los sellos como sinónimo de refrendo.

En éste lapso es decir, entre Eduardo III (1327 a 1377) y Carlos II (1660 a 1665) ocurrió un cierto periodo de transición por lo que hace al refrendo, toda vez que al inicio del mismo únicamente el Rey detentaba el sello real, sin embargo, y esto debido quizá a la comodidad que solían buscar los dignatarios, empezaron a depositar la custodia de dichos sellos al Jefe de su Capilla, ó Canciller.

"La figura del Canciller por la privilegiada situación que ocupa cerca de la Corona adquiere singular relieve en el seno del Consejo Privado, transformándose de simple oficial de palacio en uno de los más destacados personajes del reino. Con ello pierde la condición de Secretario Confidencial del Monarca". 6

Sin embargo, posteriormente por virtud del Statute of Frauds, se "exigió que además de la aparición de aquellos, se hicieran figurar las firmas de las personas llamadas a intervenir en la realización de ciertos actos importantes, principalmente en las concesiones de tierra". 7

5. Gamás Torruco, José. Regímenes Parlamentarios de Gobierno. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM México 1976. Pág. 20.

6. Caceres Crosa, Gonzalo. - El Refrendo Ministerial. Instituto González Posadas de Derecho Público. Madrid. Tipografía de Archivo Olozagal. 1934. Pág. 12.

7. Ibid.

Es evidente que ésta condición adquirió fuerza a través - del tiempo, volviéndose una costumbre y dado que el sistema In - glés se rige por el Derecho Consuetudinario, ello adquirió el rango de principio constitucional, por virtud del cual no sólo las Ordenanzas del Consejo Privado sino todos aquellos actos - en que debería constar la voluntad del soberano, estarían sometidas al requisito de la firma de un Ministro que convalidara los actos jurídicos del Rey.

El refrendo desde su aparición con Eduardo III hasta la - época de Enrique III (1216 a 1272), no era otra cosa que una - simple certificación de autenticidad de documentos con el se - llo real, pues aquellos documentos que no lo contenían simple - mente se consideraban nulos, pero, el Canciller a cuyo cargo - se encontraban los sellos no era responsable de la razón o con - tenido de dichos sellos, pues quien directamente respondía era el propio Rey.

Sin en cambio, después del Reinado de Enrique III es cuan - do surge propiamente el refrendo en su concepción moderna, es - to es, donde adquiere responsabilidad el Canciller por el acto emitido por el Rey, en virtud del principio que declara que el monarca es inviolable.

Lo anterior significa que contra el Rey no se puede di - rigir acción jurídica alguna.

"Mas como por otra parte Inglaterra sigue siendo un Esta - do basado en la relación contractualista entre el rex y el -

regnum, se hace necesario acudir a una ficción, procedimiento frecuente en la jurisprudencia inglesa, para asegurar la exigencia de una responsabilidad por los actos del monarca irresponsable. Con tal objeto se acude a la fórmula de declarar a los Secretarios ó Ministros de la Corona responsables por las decisiones del Rey".⁸

Debido a la costumbre como base del Derecho consuetudinario la figura del refrendo ministerial se va consolidando a través del tiempo como principio constitucional y es sin duda la Reina Ana (1701 a 1714) la que fija la incorporación del refrendo al cuadro de las Instituciones Constitucionales pues, el Gabinete nunca pudo obligarla a cumplir una determinación del mismo, pero recordando aquel principio que ya se ha mencionado, relativo a la inviolabilidad del Rey, resulta evidente que debía existir un Ministro responsable para el efecto de ser él contra de quien se dirigieran las acciones jurídicas.

Al respecto encontramos que la Reina Ana nunca "se consideró obligada por la opinión del Consejo de Gabinete, reservándose siempre la decisión final".⁹

Luego a partir de aquella época, ningún acto de Estado pudo ser proyectado, decidido o ejecutado sin la intervención obligada de un Ministro Responsable.

Esto puede ser comprendido como el origen del refrendo; -

8. *Caceres Crosa, Gonzalo. - Op. cit. Pág. 17*

9. *Gamas Torruco, José. Op.cit. Pág. 29*

en el capítulo segundo, analizaremos con mayor detenimiento - los elementos conceptuales del referendo, así como su aspecto formal y material.

C) FRANCIA.

El referendo como institución jurídica, quedó plasmado en la primera Constitución Francesa de 3 de septiembre de 1791, en dicha constitución se establecía que "los ministros no; podían ser miembros del poder legislativo, lo que ya implicaba un distanciamiento con el sistema parlamentario. Además, la constitución francesa asentó que el rey gobierna con sus ministros, es decir, no gobierna solo, y es únicamente el rey quien los nombra y quien los puede sustituir, dependiendo los ministros por tanto sólo de él."¹⁰

Esta Constitución de 1791 -que serviría de modelo a la Constitución Española de Cádiz de 1812- dispuso, según escribía hace cuarenta años Antonio Martínez Baez¹¹ por una parte y de conformidad con la Sección 4, Capítulo II del Título - III," que el rey no gobierna solo, sino que comparte el go - bierno con sus ministros, a quienes él los elige, puede revo - carlos y de él dependen"; y, por otra, atento al artículo 4 de esa parte de la citada Constitución de 1791, "que ninguna orden del Rey podrá ser ejecutada, si no está firmada por él y refrendada por el Ministro o por el ordenador del Departamen -

10. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. Siglo XXI Editores. México 1991. Pág. 33

11. "El Ejecutivo y su Gabinete", en "Revista de la Facultad de Derecho" Abril-Junio de 1952, T. II No. 6, Pág. 59 y sig.

to"; en la inteligencia de que artículos subsecuentes disponían la responsabilidad penal de los ministros; que la orden del Rey, verbal o escrita, no podría sustraerlos de responsabilidad; y que habrían de presentar cada año al cuerpo legislativo, al abrirse las sesiones, el presupuesto de gastos de su departamento, así como las cuentas a su cargo.

Creemos necesario aclarar que esta primera constitución francesa todavía considera la figura del rey como personaje institucional; pero ello es en virtud de haberse iniciado apenas en 1789 la edad moderna política francesa, es decir, cuando se daba fin al denominado ancien régime, a la monarquía.

Además, también se hace necesario establecer que desde la III República (1875-1940), el Régimen Político en Francia se caracteriza por ser semipresidencial, toda vez que configura aspectos presidenciales y aspectos parlamentarios.

En efecto "La Constitución de 1875 establece un parlamentarismo equilibrado. El ejecutivo se compone de Presidente de la República y Gabinete. El Presidente de la República es elegido por siete años por las dos Cámaras, reunidas en Congreso en Versalles, mediante escrutinio secreto. Era un presidente irresponsable políticamente; todos sus actos debían llevar refrendo ministerial. Se establecía, pues, un parlamentarismo clásico, donde el Presidente preside pero no gobierna. Los mi-

nistros son nombrados por el Presidente de la República; pero éstos son responsables ante el Parlamento, del que deben poseer la confianza." ¹²

Para una mayor comprensión se debe precisar que el Parlamento gozó de una preeminencia jurídica durante la III y IV República, es decir, hasta antes de 1958, situación que llevó a una lucha política al ejecutivo y al legislativo, y tuvo como consecuencia una inestabilidad ministerial. En términos generales, el parlamentarismo francés, difiere en mucho del parlamentarismo inglés toda vez que no existe una preeminencia del Gabinete.

En la III y IV República, la figura jurídica del refrendo ministerial tenía como cualidad política la de conservar un cierto sometimiento del Jefe del Ejecutivo a las decisiones del Gabinete, es decir, un presidente débil y un poder fuerte del Gabinete; a este respecto encontramos que "En esa nación se asigna al refrendo, desde el punto de vista administrativo, la función de autenticar que el acto se ha emitido conforme a las reglas, y que la forma corresponde efectivamente al Jefe del Estado, en tanto que desde la perspectiva política es el corolario de la irresponsabilidad presidencial, puesto que los refrendatarios asumen una responsabilidad individual y dan --

12. Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* Ediciones Ariel 5ª Edición Española, 1989 P. 297

muestra de la unidad de gobierno"¹³

Es hasta la constitución de 1958, donde se establecen los lineamientos fundamentales de la actual V República, cuando se puede observar un ejecutivo fuerte y su preeminencia sobre el propio Gabinete y sobre el Legislativo.

Para efectos del tema que nos ocupa debemos establecer - las vertientes significativas del referendo en los sistemas políticos, esto es, el significado del procedimiento del referendo; en términos generales funge como la afirmación de los actos o decisiones tomadas por el Jefe del Poder Ejecutivo, afirmación que se realiza por uno o varios colaboradores; Secretarios de Estado o Ministros, mediante el acto de firmar el documento donde consta el acto emitido por el Jefe del Ejecutivo, convalidando y apoyando la decisión y consecuentemente mostrando la conformidad con las mismas, esta situación en un régimen político de carácter presidencialista, no obliga al Ministro o Secretario de Estado, para con aquellos ante quienes tendría que responder políticamente, toda vez que al ser el ejecutivo unipersonal, la responsabilidad únicamente implica a este último siendo por tanto el Ministro o Secretario, responsable ante su Superior Jerárquico, pero no ante el Parlamento o Congreso.

Sin embargo, en el caso de un sistema político de carácter parlamentario la significación del procedimiento del re-

13. Sáenz Arroyo, José y Otros. El Referendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder ejecutivo. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A. México 1986 Págs. 25 y 26.

frendo no solo eleva implícita la confirmación que se realiza del acto emitido por el Primer Ministro o Jefe de Estado, -- sino, además implica la responsabilidad del Ministro que otorga el refrendo, ante el Parlamento.

La anterior explicación se hace necesaria, en virtud de que en la Constitución francesa de 1958, el refrendo ministerial tenía esta doble significación, pues hay que recordar que se está en presencia de un régimen semipresidencial; ahora -- bien, a través de los años el Ejecutivo se ha ido fortaleciendo y la tendencia persistente en la significación del refrendo en los últimos tiempos parece ubicar a los ministros de este -- régimen, en el marco de la primera vertiente, es decir, que -- dichos ministros únicamente son responsables ante el Jefe del Poder ejecutivo y no ante el Parlamento, dado que ningún mi -- nistro puede ser miembro del Parlamento de acuerdo a lo esta -- blecido en el artículo 23 de la Constitución Francesa de 1958, mismo que textualmente indica:

"Artículo 23.- Las funciones de miembro del gobierno son incompatibles con el ejercicio de cualquier mandato par -- lamentario, con toda función de representación profesio -- nal de carácter nacional, con todo empleo público y con -- toda actividad profesional.

Una ley orgánica fija las condiciones en que serán reempla -- zados los titulares de tales mandatos, funciones y emple --

os.

El reemplazo de los miembros del Parlamento tiene lugar - conforme a las disposiciones del artículo 25".

Así, es claro que al realizarse el acto de refrendo y ser el Secretario o Ministro, persona totalmente ajena al Parlamento, su posición jurídica y política, solo lo hace responsable ante su propio superior, es decir ante el Jefe del Ejecutivo.

Regresando al tema central que nos ocupa, se enumeran a - continuación los actos del ejecutivo francés, que requieren de refrendo ministerial.

a) El derecho a pedir al parlamento una nueva delibera -- ción de la Ley.

b) El Ejercicio del Derecho de Gracia.

c) La Convocatoria del Parlamento en sesión extraordina-- ria.

d) El nombramiento y el cese de los ministros.

e) El nombramiento de los altos cargos, civiles y milita-- res.

f) El derecho a firmar los actos reglamentarios.

g) Los poderes Diplomáticos.

h) Las diversas presidencias (Consejo de Ministros, Consejos interministeriales, Consejos Superiores de la Defensa Na-- cional etc.).¹⁴

14. Cfr. Andre Hauriou. *Derecho Constitucional e Instituciones Politicas*. Ediciones Ariel. Barcelona. 1971. Págs. 555 y 556

Es pertinente establecer que el Presidente de la República, también cuenta con poderes propios (artículo 19 de la Constitución Francesa) y las facultades mencionadas en los incisos que anteceden, se hacen en forma conjunta con el Gobierno o Gabinete "Estos poderes concedidos por el artículo 19 al Presidente de la República rompen con la irresponsabilidad política del Jefe de Estado, que puede tomar decisiones políticas trascendentales, a diferencia del Jefe de Estado parlamentario, y con la concepción del Presidente como arbitro del juego: ..El Presidente de la República y el Gobierno ejercen en común los poderes presidenciales sometidos a referendo, los poderes propios del Consejo de Ministros y el poder de legislar por vía de decretos y órdenes."¹⁵

No se debe pasar por alto una circunstancia específica y planteada por la propia Constitución Francesa, nos referimos a la figura jurídica del Referendum.

Aún cuando el referendum, no es un tema que nos ocupe en el presente trabajo, consideramos hacer mención del mismo, debido a las consecuencias jurídicas que tiene y a su posible relación con la figura refrendataria.

"ARTICULO 11.- El Presidente de la República, a propuesta del gobierno, mientras duren las sesiones o a propuesta conjunta de las dos Asambleas, publicadas en el Journal -

15. Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional* Ediciones Ariel 5ª Edición Española. 1989 P. 302 y 303.

Oficiel, puede someter a referendum todo proyecto de Ley relativo a la organización de los poderes públicos o que implique la aprobación de un acuerdo de comunidad, así como los que se encaminan a autorizar la ratificación de un tratado que sin ser contrario a la Constitución, incida sobre el funcionamiento de las instituciones".

Llama la atención, la redacción del artículo constitucional, supra transcrito, en virtud de que las acciones referendadas por el Jefe del ejecutivo y sus ministros pueden, en última instancia, ser totalmente inoperantes para los efectos de la validez de una ley.

En efecto si el referendum es una "institución política - mediante la cual el pueblo o el cuerpo electoral opina sobre, aprueba, rechaza una decisión de sus representantes elegidos - para asambleas constituyentes o legislativas"¹⁶. Es evidente que en el caso de existir una opinión favorable a la ley, - el Presidente de la República que expuso o sometió a referendum la norma legal, está obligado a hacerla cumplir, y consecuentemente, el ministro referendador se obliga a la misma situación: toda vez que al ser la voluntad popular el organo -- máximo de expresión en un régimen democrático, es claro al ser ratificado el resultado del referendum por los organos legislativos que representan a esa voluntad popular, el refrendo solo

16. García Laguardia, Jorge Mario. En diccionario Juridico Mexicano. Voz "referendum". Instituto de Investigaciones Juridicas-UNAM. México - 1984. T. VII. Pág. 376

debe ser una consecuencia del resultado de la expresión popular y no propiamente un acto jurídico de ratificación de la acción del Jefe del Ejecutivo; de ahí el comentario que nos merece el artículo 11 de la Constitución Francesa, en relación con el tema que nos ocupa.

D) MEXICO.

Los antecedentes del referendo en nuestro país los encontramos en la Constitución de Cadiz, que fue expedida en España y jurada para su cumplimiento, el 30 de septiembre de 1812, en la Nueva España, esta Constitución, debe ser considerada como norma suprema con valor pleno, por haber tenido vigencia en nuestro país, aunque fuera temporalmente, durante la etapa de la lucha por la independencia, además de esto, su influencia posterior dentro del contenido de las siguientes normas constitucionales, vigentes en México, fué de vital importancia, porque sirvió de fundamento para desprender nuevas ideas y principios constitucionales.

Dentro de la Constitución Gaditana se establece en el Capítulo VI denominado "De los Secretarios de Estado y del Despacho" en el Título IV, los siguientes artículos:

" Art. 225. Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario del Despacho del Ramo a que el asunto corresponda.

Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito".

"Art. 226. Los secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las ordenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey."

Deducimos que en el artículo 225, el referendo tenía por finalidad la certificación de la autenticidad del acto atribuido al Monarca y a su vez la función de establecer una relación de control sobre los actos del mismo a través del Secretario de Despacho, esto último, es factible, pues no hay que olvidar que la Constitución de Cadiz puede ser enmarcada en el rubro de las denominadas "Constituciones impuestas" por su origen, dadas las condiciones políticas imperantes en el momento de su creación y puesta en vigor.

También lo anterior es factible, en virtud de lo que se establece en el siguiente artículo en comento; es decir la responsabilidad ministerial ante las Cortes y no ante el Rey, lo que se traduce en una función determinante para el buen funcionamiento de la administración pública, toda vez que el Secretario de Despacho, estaba comprometido jurídicamente, para responder de sus actos, ante las Cortes, lo cual corresponde a una vigilancia y control del Rey y de sus ministros, haciendo responsable a éstos últimos: pues, reiteramos se trataba de una Constitución impuesta.

Ahora bien, establecimos la trascendencia de la Constitución Española de 1812, en virtud de que muchos de sus postula-

dos fueron asimilados por las ideas de otros pensadores y luchadores sociales, tal fue el caso del errante Congreso que el 22 de octubre de 1814 en Apatzingan sancionó el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana" mejor conocido como la Constitución de Apatzingan y que debido a los azahares de la guerra de independencia, nunca tuvo vigencia, pero que se estima como la primera norma suprema de México, en virtud de haberse elaborado con la intención de hacerla vigente en un territorio independiente de la Metrópoli Española.

Encontramos en este Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana en el Capítulo X, de la Forma de Gobierno:

"Art. 144. Los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás ordenes que son propias del alto gobierno, iran firmadas por los tres individuos y el Secretario a quien corresponda.

Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que sean de menos entidad, las firmará el presidente y el secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo; y si alguno de los indicados documentos no llevare las formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecido por los subalternos".

"Art. 145. Los Secretarios serán responsables en su persona de los decretos, órdenes y demás que autoricen contra el tenor de este decreto o contra las leyes mandadas ob -

servar y que en adelante se promulgaren.

Sin duda, el contenido de estos preceptos de carácter -- constitucional, fueron tomados de la Constitución Gaditana, ya que la idea en sustancia es la misma, es decir, la responsabilidad de los Secretarios del ramo ante el Congreso, ya que no se debe perder de vista que la Constitución Española responde a un lineamiento de razgo parlamentario.

Es necesario aclarar, que aún cuando no se trata de lo que en la doctrina jurídica se conoce como Constitución impuesta, el Decreto en comento se desprende de las ideas contenidas en la Constitución de Cadiz de 1812.

De la misma forma, se hace necesario aclarar que el artículo 144 señalado, refiere a la firma de "tres individuos" y del Secretario correspondiente; ello responde a que se establecía en el artículo 132 del Decreto la integración del Supremo Gobierno y se mencionaba que éste último se compondría de tres individuos iguales en autoridad y que se turnarían en cua trimestres la presidencia, de ahí que el acto emanado por el alto gobierno deba llevar, aparte de la firma del Secretario, la firma de los "tres individuos", puesto que el poder ejecutivo se integraba por tres personas que se rotaban cada cuatro meses en la presidencia de dicho poder.

En el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, aprobado en el año de 1823, se contiene un artículo, cuyo

texto resulta un tanto oscuro, relacionado con el tema que nos ocupa, indica:

"ART. 29. El poder ejecutivo reside exclusivamente en el emperador, como jefe supremo del estado. Su persona es - sagrada e inviolable, y sólo sus ministros son responsa - bles de los actos de su gobierno, que autorizarán necesa - ría y respectivamente, para que tengan efecto."

Es oscuro, pues la sintaxis empleada en su redacción, lleva a quien interpreta la norma, a dos extremos; el primero de ellos es a considerar al Jefe Supremo del estado como un individuo irresponsable de sus actos, aún ante el propio Congreso (cuya existencia se considera en el artículo 25 de este Reglamento y que sería la Junta Nacional instituyente). Y por el otro, a interpretar que todo acto realizado por el emperador - al requerir necesariamente de una autorización de sus minis - tros; pero que al ser, estos últimos, los únicos responsables de los actos de aquél, el emperador se convierte no solo en -- irresponsable ante el Congreso, sino que sus actos, se enmar - can en acciones pueriles que no representan en ningún momento la dignidad de un Jefe de Estado.

Ahora bien, de la redacción del artículo en comento, se - concretiza la interpretación de que al ser los actos emanados del emperador autorizados necesaria y respectivamente por los ministros, para que tengan efecto, ello constituye el acto de

refrendo, si carecen de la autorización no serán validos, es decir, no tendrán efecto, por consecuencia este artículo del - Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, debe ser considerado dentro de los antecedentes de la figura jurídica - del refrendo, aún cuando dicho Reglamento nunca tuvo vigencia, debe recordarse que su elaboración respondió a la necesidad de que México como país independiente contara con una Constitu -- ción formal.

La presente afirmación se hace, en virtud de que los po - cos estudios respecto a la figura del refrendo que se han rea - lizado por los distintos especialistas de la materia, olvidan incluir como antecedente al Reglamento Provisional Político -- del Imperio Mexicano.

El Acta Constitutiva de la Federación, que se presentó a la Comisión del Congreso el 20 de noviembre de 1823, y cuya - función primordial fue el asegurar el sistema de gobierno fede - ral, como acto previo o como forma de guiar las discusiones -- que posteriormente realizaría el Constituyente del cual emana - ría la Constitución de 1824; establece dentro del rubro denomi - nado "Poder Ejecutivo":

"17. Todos los decretos y órdenes del supremo poder ejecu - tivo deberán ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedeci - dos".

Con éstos lineamientos, que podemos considerar como el primer anteproyecto de la Constitución, los diputados constituyentes iniciaron sus trabajos el 1° de abril de 1824, y los concluyeron el día 3 de octubre del mismo año, habiéndose hecho la publicación respectiva, al día siguiente de su aprobación.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se establece en los artículos siguientes:

"118. Todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; y sin este requisito no serán obedecidos."

"119. Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, la acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los Estados."

De dichos artículos se desprenden dos situaciones, la primera es en sí el acto de refrendo, contenido en el artículo 118 de esta Constitución y; la segunda la responsabilidad del Secretario en el artículo 119, pues aún cuando no se indica con precisión que esa responsabilidad es ante el Congreso, -- ello se deduce en virtud del señalamiento de las normas mencionadas, pues al referir a la Constitución, al Acta Constitutiva, leyes generales y constituciones particulares, es evidente que la responsabilidad es ante el Poder Legislativo. Esta últi

ma situación, demuestra que el Constituyente de 24, realmente se preocupó de establecer un control legislativo sobre los actos del ejecutivo, cosa que no ocurre en nuestros días, debido fundamentalmente a la preponderancia que el Ejecutivo ha llegado a desarrollar, disminuyendo la actividad del Congreso.

Una observación que no debe ser pasada por alto, en las ediciones de la "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada", de 1985 y 1992; la primera publicada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas, con motivo del Cincuentenario de la Autonomía de la Universidad Nacional de México, y la segunda con participación del propio Instituto, el Departamento del Distrito Federal y la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal; se indica, en el comentario respectivo al artículo 92, y refiriéndose a la relación de ideas entre lo vertido entre el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814 y la Constitución de 1824, que:

"La idea la recogió el Constituyente de 1824 y por esta razón se dispuso en las fracciones I y II del artículo 31 de la Constitución promulgada el 4 de octubre de ese año, lo siguiente: "A cada uno de los Ministros (secretarios hoy) corresponde: I. El despacho de todos los negocios de su ramo acordándolos previamente con el presidente de la República. II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes -

del presidente, en que él esté conforme y versen sobre los asuntos propios de su Ministerio". La disposición se reprodujo a su vez en las Leyes Constitucionales de 1836, y fue ampliada en las Bases Orgánicas de 1842...¹⁷

Ahora bien, la observación consiste en señalar que el comentario transcrito no corresponde a lo vertido en la Constitución de 1824; toda vez que lo relacionado con el referendo se estatuyó en los citados artículos 118 y 119 y no como afirma el investigador Santiago Barajas, en los artículos 31 Fracciones I y II.

Sin embargo, el artículo 31 y las fracciones indicadas, son válidas, sólo que estas se localizan en la Cuarta de las Leyes Constitucionales que se crearon con motivo del régimen centralista y que técnicamente se conocen como "Constitución de las Siete Leyes" ó Constitución Centralista.

La Ley Cuarta denominada "Organización del Supremo Poder Ejecutivo, señala en su artículo 31 Fracciones I y II lo siguiente:

"31. A cada uno de los Ministros corresponde:

I. El Despacho de todos los negocios de su ramo, acordándolos previamente con el Presidente de la República.

II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decre-

17. Barajas Montes de Oca, Santiago. Comentario al Artículo 92 en "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada", en la edición de 1985. Se localiza a página 214 y en la edición de 1992, en la página 378.

tos y ordenes del Presidente, en que él esté conforme, y ver -
sen sobre asuntos propios de su Ministerio.

III..."

Las reformas hechas a la Constitución de las Siete leyes, el 9 de noviembre de 1839, no se ocuparon de este artículo y -
se mantuvo su contenido original.

Durante la llamada Segunda República Centralista, se expi -
dieron las Bases Orgánicas de la República Mexicana el 12 de -
junio de 1843, en éstas Bases se expresa en los artículos 96, -
100, 101 y 102 lo siguiente:

Art. 96. Todos los negocios de gobierno se girarán preci -
samente por el ministerio á cuyo ramo pertenezcan, sin que un
ministro pueda autorizar los que correspondan á otro.

Las órdenes que se expidieron contra ésta disposición, y
las del Presidente que no aparezcan con la debida autoriza --
ción, no serán obedecidas ni cumplidas.

Art. 100. Los ministros serán responsables de los actos -
del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitu -
ción y las leyes.

Art. 101. Los ministros se reunirán en junta cuando el
Presidente lo disponga, ó cuando así lo pidiere el ministro
del ramo. Todos firmarán el acuerdo en el libro respectivo,
anotándose los que disientan.

Art. 102. Serán responsables de las resoluciones que se tomen en junta de ministros, los que las acordaren, y en todo caso lo será el ministro que las autorice.

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 15 de mayo de 1856 señala en sus artículos 90 y 92 lo siguiente:

Art. 90. Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas, y el que las obedezca, será responsable personalmente.

Art. 92. Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas, contra el Plan de Ayutla, reformado en Acapulco, ante la Suprema Corte de Justicia, previa declaración de haber lugar a formación de causa, hecha por el Consejo de Gobierno a mayoría absoluta de votos.

Como se deduce, el contenido de éstos artículos es similar a lo establecido en las bases Centralistas con la variante de que debe estarse a lo dispuesto por el Plan de Ayutla, es decir, no contravenir los ideales de los luchadores restauradores de la República Federal.

En el Proyecto de Constitución de 16 de junio de 1856, se expresa en el artículo 89:

"Todos los reglamentos, decretos, y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el Secretario del despacho.

encargados del ramo a que el asunto corresponda. Sin este requisito no serán obedecidos."

En la Constitución de 1857, el texto del proyecto, fue -- aceptado en su integridad y de esa forma pasó a la Constitu -- ción con la variante, de que en ésta última quedó como artícu -- lo 88, pero, se reitera, el texto es idéntico al del proyecto.

El Proyecto de Constitución remitido por el Primer Jefe -- del Ejército Constitucionalista, Don Venustiano Carranza, el -- 1° de diciembre de 1916, expresaba en su artículo 92 el si -- guiente texto:

" Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presiden -- te, deberán ir firmados por el secretario del Despacho -- encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin és -- te requisito, no serán obedecidos, exceptuándose los diri -- gidos al Gobierno del Distrito, que enviara directamente el presidente al Gobernador".

Sin embargo, en la 49a. Sesión Ordinaria del Congreso -- Constituyente celebrada el 18 de enero de 1917, en el Teatro -- Iturbide fué presentado el dictamen siguiente:

"Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos y órdenes -- deberán ir firmados por el secretario del Despacho encar -- gado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos -- requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos

y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo." 18

En la misma sesión, se aprobó el artículo 92, sin discusión y el 27 del mismo mes y año se aprobó, también las modificaciones hechas por la Comisión de Estilo.

Es de expresar que la mencionada Comisión de Estilo del Congreso Constituyente, únicamente cambió la expresión "ir" por la de " ser en la parte que dice "todos los reglamentos, decretos y ordenes del Presidente deberán ir firmados por ..." para quedar de la forma siguiente "todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ser firmados por ..." el restante texto del dictamen de 18 de enero de 1917, se conservó íntegro y así fué publicado en el decreto de 5 de enero de 1917.

El artículo 92 Constitucional, permaneció sin reforma alguna hasta el año de 1981, en que siendo Presidente de la República el Licenciado José López Portillo Pacheco, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de abril del año citado, la reforma al artículo en comento para quedar de la forma siguiente:

18. *Diario de Debates. Congreso Constituyente 1916-1917. Edit. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Tomo II México 1985. Pág. 636*

"Todos los reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de -- Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el -- asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedeci dos."

De esta forma quedó fuera de la redacción el párrafo - segundo del original artículo 92, cosa que fue realmente posi- tiva, toda vez que ya no tenía ninguna razón para seguir plas- mado en la Carta Magna, debido a que en la práctica jurídica y administrativa, los Departamentos de gobierno y el propio del Distrito Federal cambiaron radicalmente, es decir, los Departamentos de Gobierno desaparecieron como tales y el Gobierno del Distrito Federal al tener como cualidad la de ser un Departa - mento Administrativo, posee cualidades sui generis en su fun - cionamiento, lo que hacía inoperante el párrafo segundo del - artículo constitucional referido; es válido el siguiente comen- tario: "Al desaparecer los departamentos de gobierno de la Ad- ministración Pública Federal y otorgarse al Distrito Federal - un status jurídico especial, como dependencia directa del Eje- cutivo Federal, careció de eficacia dicho párrafo, por cuyo mo- tivo se le suprimió." ¹⁹

Efectivamente, el Gobierno del Distrito Federal se encuen

19. Barajas Montes de Oca, Santiago en "Constitución Política de los Esta- dos Unidos Mexicanos". IJJ-UNAM. México 1985. P. 215

tra bajo la directriz del Ejecutivo Federal, mismo que nombra a un Jefe del Departamento del Distrito Federal, pero este, hasta ahora, no se denomina gobernador ni tiene las funciones propias de éste último, por lo que respecta a los Departamentos de Gobierno, éstos han dejado de tener trascendencia y los que llegaron a preservarse se enmarcan como Secretarios de Estado, por lo cual se considera benéfica la desaparición del -- segundo párrafo del citado artículo 92 Constitucional.

C A P I T U L O I I

A R T I C U L O 9 2 C O N S T I T U C I O N A L .

A) NOCION GENERAL DEL REFRENDO.

B) ANALISIS DEL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.

C) EL REFRENDO AL INICIO DE LA VIGENCIA.

D) SU FUNCION ACTUAL.

CAPITULO II

ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.

A) NOCION GENERAL DEL REFRENDO.

Se han señalado aspectos importantes con relación al tema que nos ocupa, aspectos como; su evolución, la responsabilidad e irresponsabilidad de quienes intervienen en el refrendo, su adopción y largo camino jurídico en nuestras Constituciones, sin embargo, no se ha realizado un señalamiento concreto sobre su concepto; por tal motivo, se hace preciso exponer alguna noción con validez genérica, aunque no universal.

En principio se afirma: "El refrendo, tal como hoy se encuentra organizado, en un mecanismo por virtud del cual los Ministros, al consentir en un acto del Jefe del Estado (refrendo material), asumen la responsabilidad por el mismo, mediante la firma que estampan al pie del documento en el que normalmente se concreta (refrendo formal)".²⁰

Por otra parte: "El refrendo ministerial es el acto de autorización y autenticación que un Secretario de Estado hace de los actos del Presidente de la República como requisito necesario para ser obedecidos".²¹

Como puede observarse en estas dos nociones, con cuyo --

20. Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas. Madrid, España 1984. Pág. 731

21. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Porrúa S.A. México 1979. Pág. 521

contenido se pretende definir la figura jurídica del refrendo, los autores de las mismas se insertan en dos tipos de gobierno distintos.

En efecto, la primera noción establece la expresión "ministros" y concretiza el término "Jefe de Estado" a diferencia de la segunda noción, que ubica a los "Secretarios de Estado" y en referencia a los actos del "Presidente de la República".

Ahora bien, aún cuando una responde al régimen parlamentario y la otra al régimen presidencialista, en esencia el acto de refrendo es el mismo, es decir, en ambos casos el refrendo implica un acto complejo como concurso de voluntades coordinadas a la del protagonista, llámese Jefe de Estado o Presidente de la República.

Sostenemos la opinión de que se trata de un concurso de voluntades coordinadas a la del Jefe del Ejecutivo, a pesar de ser la voluntad de éste último la que se impone. Esto es, en un régimen presidencial el ejecutivo posee la facultad de remover libremente al Secretario de Estado, por consecuencia, el Secretario de Estado debe coordinar su voluntad al Jefe del Ejecutivo para poder otorgar la validez del acto.

El constitucionalista argentino Linares Quintana Segundo V., difiere de esta idea toda vez que para él, la finalidad constitucional del refrendo ministerial no consiste "en ser el

resultado de dos voluntades concordantes, la del Presidente y la del Ministro, lo que se contrapondría a la esencia unipersonal del poder ejecutivo..." (debiendo prevalecer la voluntad presidencial). Ante el desacuerdo con un ministro, cabe su reemplazo (con la consecuente responsabilidad moral, política y jurídica del Presidente)".²²

En nuestra modesta opinión, no es válida la interpretación de tan ilustre jurista, dado el sentido en el cual se enfoca la idea, pues trata de ubicar una problemática distinta como es el caso de considerar que con el acto de refrendo el ejecutivo puede ser bipersonal o pluripersonal, según el caso de quienes estén obligados a firmar el acto emitido por el ejecutivo; decimos que no es válida la interpretación, en virtud de tratarse de una opinión vertida en un análisis de Derecho Constitucional dentro de un sistema presidencialista, en el cual el ejecutivo siempre es unipersonal, y muestra de ello lo constituye la opinión de otro jurista, también argentino, que expresa: "La refrendata ministerial... es un requisito de la formalidad del acto y de su eficacia pero no hace a la sustancia del mismo, es decir, al contenido. La Constitución ha requerido una garantía de legitimidad y para ello ha escogido la concurrencia del órgano ministerial a quien hace responsable de los actos que legaliza. En esta forma, para que la declaración de voluntad del órgano ejecutivo se ajuste

22. Linares Quintana, Segundo.- *Ciencia del Derecho Constitucional*. Tomo IV. Editorial Lozada. Buenos Aires, Argentina. 1957 Págs. 218 y sigs.

al ordenamiento de la Ley Suprema, se ha exigido como garantía de legitimidad la refrendata ministerial" ²³

De esta forma, se concretiza que existe una concurrencia de voluntades, pero aclaramos, ésta es para dar legitimidad al acto de refrendo, requisito establecido en las diversas constituciones que lo contemplan, mas no para el efecto de pretender que pueda existir un poder ejecutivo, en un régimen presidencial con cualidades pluripersonales o bipersonales, por ello desestimamos la opinión del constitucionalista Linares Quintana.

Para continuar con la idea del refrendo, debemos referir al estudio de sus singularidades y de sus peculiaridades, mencionando las características que lo identifican.

Fraga, menciona que "El refrendo a pesar de la universalidad de su origen y de la igualdad de forma que reviste, no constituye una institución que en todos los casos está integrada por los mismos elementos ni que, en todos los regímenes constitucionales, desempeñe idénticas funciones. Se puede afirmar que solamente en el 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

23. Díez, Manuel María. *Manuel de Derecho Administrativo, Tomo 1*. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina, 1985. Pág. 161

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 función de renunciar." ²⁴

Quizá, el maestro Fraga, desprende su idea de lo asentado por Cáceres Crosa, cuando advierte la distinción de dos elementos en el origen del acto: de refrendo, señala dicho autor "...elemento subjetivo que inside en la declaración de voluntad del ministro refrendatario, la decisión de colaborar o consentir el acto realizado en el ejercicio de las atribuciones legales del Jefe del Estado, asumiendo la responsabilidad del mismo" (refrendo material).

El instrumento expreso de que se sirve el ministro para manifestar su adhesión o consentimiento, así como el medio probatorio que concreta y personaliza la responsabilidad derivada es la firma con que el ministro suscribe el acto en cuestión (refrendo material). ²⁵

Tanto Cáceres Crosa como Fraga, coinciden en que el refrendo conlleva dos finalidades, la de una limitación material de la voluntad del Jefe de Estado y la creación de una responsabilidad ministerial, pero, acotamos, en un régimen de carácter parlamentario.

24. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1982. Pág. 176

25. Cáceres Crosa, Gonzálo. El Refrendo Ministerial. Instituto González Posadas de Derecho Público. Madrid. Tipografía de Archivo Olozagal. Tipografía de Archivo Olozagal. 1934 Pág. 1

Efectivamente, en un régimen parlamentario, caracterizado por tener regularmente un Rey, puede darse el abuso de poder del monarca y en los modernos regímenes constitucionales, se hace necesario un control de los actos del Jefe de Estado, así como, una responsabilidad del ministro refrendatario, para el efecto de que responda ante el parlamento de los actos que con su firma esté consintiendo.

Para conocer el alcance del refrendo en sus dos elementos, se debe precisar que el elemento material, es decir "la libre y espontánea decisión del ministro de aceptar como suyos los actos realizados por el Jefe del Estado, sólo adquiere un valor jurídico a partir del momento en que el ministro puede legítimamente rehusar su refrendo, pues no cabe admitir que contraiga la responsabilidad que del acto puede derivarse si no es enteramente libre de consentirlo o rechazarlo".²⁶

De esta forma, siguiendo a Cáceres Crosa, el refrendo material surge hasta el momento en que se hace definitivo el principio de responsabilidad del ministro ante las Cámaras, es decir hasta la existencia de un régimen constitucional.

En tanto, el refrendo formal que se concretiza con la firma del ministro o ministros a quienes el asunto corresponda, tiene como alcance legal, el evitar el abuso de la facultad del Jefe de Estado y dar autenticidad al acto del citado

26. Cáceres Crosa, Gonzalo. *Op. cit.*, Pág. 2

Jefe de Estado.

Refiriendo a los elementos del refrendo, concretamente en nuestro régimen presidencial, el maestro Fraga considera que "el refrendo de los actos del Presidente por sus Secretarios no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para dar autenticidad a los actos que de aquel emanan, sin que sustancialmente se distinga de otras formalidades certificantes que existen en la actuación administrativa, o aún en la vía civil, en la que la intervención notarial viene a traer sus efectos." 27

Sin embargo, el mismo autor, desestima que en nuestro sistema sea el refrendo una limitación material de la voluntad del Presidente, habida cuenta que de acuerdo con la fracción II del artículo 89 constitucional puede remover libremente al Secretario de Estado que le niegue refrendar alguno de sus actos.

En la misma secuencia, sostiene que el refrendo es una limitante, apoyándose en la consideración histórica de que la constitución liberal de 1824, tomó de la de Cádiz la asociación necesaria de los ministros en los actos del monarca, pues deduce que la idea de los constituyentes fue la de limitar el poder del Presidente, como en su oportunidad, lo fue la limitación de los actos del monarca.

27. Fraga, Gabino. *Op. cit.* Pág. 177

Por otra parte, el Dr. Carpizo afirma: "A primera vista la misión del refrendo en nuestro sistema constitucional es dar autenticidad a los actos que certifica. Sin embargo si contemplamos el refrendo en la ley fundamental española de 1812, se inspiró en la francesa de 1791, nos percataremos de que la Carta Magna de Cadiz deseó limitar mediante el refrendo el poder del monarca, y esta institución pasó al derecho constitucional mexicano precisamente de la norma española y su finalidad, hoy día es parecida a la que tuvo entonces: el Presidente de la República en México casi irresponsable sólo puede, durante el tiempo que dura su cargo, ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común y, por tanto, el secretario de Estado, al refrendar los actos del Presidente se está responsabilizando de la constitucionalidad de los mismos." ²⁸

De lo señalado se deducen dos aspectos importantes; primero que el refrendo sólo da autenticidad a los actos que certifica; y, segundo, que con dicha acción el Secretario de Estado se responsabiliza de la constitucionalidad de los actos que refrenda.

El maestro Tena Ramírez, después de exponer las finalidades teóricas del refrendo, que sintetizamos, consisten en la autenticidad de una firma, limitación de la actuación del Jefe

28. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales Editorial UNAM. La Gran Enciclopedia Mexicana. México 1983. Pág. 83

del Ejecutivo mediante la participación del Secretario de Estado, y el traslado de la responsabilidad del acto de refrendo del Jefe del Ejecutivo al Secretario de Estado, concluye señalando que en nuestro sistema presidencial "puede ser, a lo sumo una limitación moral; cuando un Secretario de relevante personalidad pública no presta su asentimiento por el refrendo a un acto del Presidente, su negativa puede entrañar una reprobación moral o política que el Jefe del Ejecutivo consciente de su responsabilidad, debe tener en cuenta."²⁹

Para Don Ignacio Burgoa, el acto de refrendo solo conlleva a la actuación del Secretario de Estado a ser un simple autenticador de la firma del Presidente.³⁰

Daniel Moreno, refiriéndose a las opiniones de diversos tratadistas concluye diciendo que: "...la verdad es que el refrendo entre nosotros, apenas constituye el traslado de un precepto tomado de otros sistemas o regímenes constitucionales, pero sin consecuencia alguna. Podría mas bien pensarse que establece cierta jerarquía favorable a los Secretarios en virtud de que para otros miembros del Gabinete, como los jefes de los departamentos administrativos, no tienen esta función. O sea, que los secretarios de Estado tienen también una función política, de la que en teoría carecen los jefes de Departamento. En realidad, dada la forma de nombramiento de ambos y la posibilidad de su remoción, discrecional, es un

29. Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial -- Porrúa, S.A. México 1991. Pág. 257

30. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1973. Pág. 868

matiz más bien formal que de consecuencias en el orden constitucional o político." 31

De las opiniones transcritas, sobre los efectos del refrendo, concluiremos que, el acto de refrendo se dá en nuestro sistema presidencial atendiendo a la certificación de la firma del Jefe del Ejecutivo, y mas que dentro de un ámbito de tipo político, se incluye en el marco jurídico, pues solo basta observar como en la práctica legal, cuando una norma legal es expedida sin la correspondiente firma del Secretario de Estado, es combatida por vía de amparo, esta es la consecuencia que conlleva y compartimos la idea del Dr. Carpizo, pues la responsabilidad del Secretario de Estado es la de responsabilizarse de la constitucionalidad del acto emitido por el Jefe del Ejecutivo.

No aceptamos que sea una limitante de los actos del Presidente, puesto que éste posee la facultad de remover al Secretario de Estado que se niegue a refrendar el acto de que se trate y ello conforme a la disposición establecida en el artículo 89 Fracción II de la propia Constitución.

Tampoco se acepta que el acto de refrendo, responsabilice al Secretario de Estado, en el sentido técnico de su aplicación en un régimen parlamentario, toda vez que en nuestro país, el Secretario no es responsable ante el Congreso de la -

31. Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*. Editorial Pax-México. Librería Carlos Cesarman, S.A. México 1979. Pág. 404 y sigs.

Unión de los actos realizados por el Presidente de la República. ya que al depositarse el Poder Ejecutivo en un solo individuo como lo marca el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la responsabilidad es exclusiva de éste último.

En un régimen parlamentario se emite un voto de censura o desconfianza sobre los actos de gobierno y cuando el voto recae sobre la actitud de un ministro, este se ve obligado a dimitir, lo que en nuestra opinión, constituye la responsabilidad política.

Volviendo al sistema presidencial, al nuestro, y aunque parezca que nos desubicamos del tema, debemos llamar la atención sobre el siguiente aspecto; los actos refrendados por el Secretario de Estado, responden a una actitud constitucional, ahora, el Presidente de la República está obligado a actuar dentro del marco de las facultades establecidas por la propia Norma Suprema, en este sentido, la consecuencia del refrendo implica la responsabilidad del Secretario; pero si alguno de éstos actos se lleva a cabo en contra de los intereses de la nación, es evidente que se incurre en responsabilidad, pero en nuestra opinión ésta es de carácter moral, aunque su consecuencia puede ser jurídica.

Establecemos dos puntos importantes: el acto por sí mismo

y su consecuencia, el acto implica responsabilidad moral, pero el resultado puede llevar a que la acción del Secretario, se enmarque en el terreno jurídico, esto es, puede dar lugar al juicio político y a la inhabilitación para ejercer otro cargo público.

Ahora bien, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, establece las causas de procedencia del juicio político, y señala en sus artículos:

Art. 6.- Es procedente el juicio político cuando los actos u omisiones de los servicios públicos a que se refiere el artículo anterior, redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

Art. 7.- Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;
- V. La usurpación de atribuciones;
- VI. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la administración pública federal o del Distri-

to Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere este artículo. Cuando aquéllos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley se estará a lo dispuesto por la legislación penal.

Tena Ramírez expresa que "en nuestro sistema tanto el Presidente como el Secretario responden penalmente de sus actos propios, con la diferencia que al primero sólo se le puede procesar hasta después de concluido su mandato. De ninguna manera se exime de responsabilidad penal al Presidente para desplazarla hacia el Secretario ; éste último podrá ser condenado como cómplice o coautor por haber participado mediante el acto personal de refrendo en el acto criminoso del Presidente... " 32

Desde una perspectiva muy particular, y aún cuando parezca temerario si asociamos los lineamientos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, al acto de refrendo y a éste último a lo manifestado por el constitucionalista Tena Ramírez, concluimos que el Secretario de

32. Tena Ramírez, Felipe. *Op. cit.* Págs. 258 y 259

Estado no resulta responsable de ninguna acción que pueda ser sancionada por el simple hecho de otorgar su consentimiento en el acto de refrendo, toda vez que será hasta el momento de llevarse a cabo el acto emitido por el Presidente de la República, cuando pueda darse la violación al dispositivo normativo previsto en alguna Ley y dándose tal hipótesis, creemos que solo será responsable quien ejecute el acto (el Presidente o el Secretario del ramo a quien corresponda, mismo quien refrendará), pero esta es una situación diversa, reiteramos, una es el acto de refrendo y otra la consecuencia del mismo.

Virtualmente, el acto de refrendo no se incluye, ni por consecuencia, en ninguno de los casos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; pero si el acto de aplicación, que incluso puede ser de carácter penal, pero este puede ser condenado como un acto subordinado del Secretario de Estado.

Para tratar de ser más explícitos ejemplificaremos: El Presidente emite el acto -El Secretario lo refrenda - -El Presidente ordena su cumplimiento- el mismo Secretario lo ejecuta.

En el ejemplo, el acto de refrendo solo implica responsabilidad moral y en la ejecución, si se trata de un acto que este en contra de los intereses del Estado y de la sociedad, el

Secretario puede aplicar aquella máxima " se acata pero no se cumple" ; obviamente esto implicaría el fin de la carrera política del Secretario de Estado, pero evitaría que en su actitud se enmarcara en los supuestos establecidos por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

B) ANALISIS DEL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.

Para el efecto de poder realizar en forma posterior el planteamiento de las diversas hipótesis que pueden aportarse en la aplicación del refrendo, cuando pueda darse el caso de un Congreso de Oposición al Presidente de la República, se hace necesario entrar al desglosamiento del artículo constitucional que nos ocupa, pues evidentemente su contenido nos presentará los razgos fundamentales, sobre los cuales versa el refrendo en nuestro sistema político y jurídico.

El texto del artículo en análisis es el siguiente:

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

Siguiendo el orden establecido por la redacción del artículo encontramos en primer lugar la palabra "reglamento", esta voz proviene "de reglar y éste, a su vez del latín. regulare.

Es una norma de carácter general, abstracta e impersonal, expedida por el titular del Poder Ejecutivo, con la finalidad de lograr la aplicación de una ley previa..."³³

Por otro lado encontramos que "Algunas veces, la creación de normas generales se divide en dos o más etapas. Ciertas Constituciones otorgan a determinadas autoridades administrativas, por ejemplo, al Jefe del Estado o a los miembros de su gabinete, el poder de expedir normas generales de acuerdo con las cuales son elaboradas determinadas prescripciones de una ley. Estas normas generales, que no son creadas por el legislador, sino por otro Organó, sobre la base de normas generales que el legislador ha expedido, se llaman reglamentos u ordenanzas".³⁴

El Reglamento, también se define diciendo "que es el acto con disposiciones generales que dicta el organó ejecutivo en mérito de facultades que expresa o implícitamente le han sido conferidas y con carácter normativo".³⁵

Otro gran constitucionalista señala que "podemos definir al Reglamento como una norma de carácter general, abstracto e impersonal, expedida por el Presidente de la República en uso de sus facultades constitucionales y que tiene como finalidad -

33. González Oropeza, Manuel. En Diccionario Jurídico Mexicano. Voz: Reglamento. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Tomo VII. México 1984. Pág. 399

34. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios-UNAM. México 1983. Pág. 154

35. Díez, Manuel María. Manual de Derecho Administrativo Tomo I. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires-Argentina 1985. Pág. 109

la mejor aplicación de la Ley, a la cual está subordinada."³⁶

Sin duda todas las definiciones coinciden en reconocer que el reglamento es una facultad que posee el titular del Ejecutivo o Jefe de Estado, Presidente de la República, en nuestro caso por virtud de una previa disposición existente en la norma fundamental; otro aspecto que también resalta es el relativo a que se trata de normas de carácter general abstracto e impersonal, es decir reúne las características que posee la propia ley, sin embargo el reglamento contiene precisamente las normas que van a agilizar la aplicación de la propia ley.

Debemos ser claros que el reglamento aún cuando reúne las mismas características que la ley no es idéntica a ésta, toda vez que el reglamento es de un grado inferior a la ley, y su existencia responde a la necesidad de una realización amplia de la misma ley.

Ahora bien, el origen del reglamento se prevee en la propia Constitución como una facultad del Ejecutivo, a diferencia de la ley que emana del Legislativo, hecha ésta aclaración se ha de mencionar que si el artículo 92 en comento establece que los reglamentos deberán ser refrendado, esto no es sino una consecuencia complementaria de otra disposición constitucional cuyo texto se localiza en el artículo 89 Fracción I y textual -

36. Carpizo, Jorge. *El Presidencialismo Mexicano*. Editorial Siglo Veintiuno Editores. México 1991. Pág. 107

mente expresa:

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

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

Es claro, que éste artículo y fracción transcritos, en ningún momento expresa la palabra reglamento "pero a pesar de que no existe en la constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la Jurisprudencia al ejercicio de una facultad, que como la reglamentaria, es imprescindible en un régimen constitucional." ³⁷

Ha existido la exposición del Maestro Gabino Fraga en su libro de Derecho Administrativo, donde ha tratado de entender que la facultad reglamentaria surge de la expresión "proveyendo" y que esto obliga al Ejecutivo a expedir los citados reglamentos, sin embargo nos parece más clara la explicación del constitucionalista Tena Ramírez, al señalar que ha sido "la importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la Jurisprudencia a justificarla, hasta el punto de que ya nadie la discute." ³⁸

También compartimos con el Maestro Tena que efectivamente

37. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa S.A. México 1991. Pág. 465

38. Ibid. Pág. 461

la facultad de expedir reglamentos ha sido una norma de derecho consuetudinario y que efectivamente, es el Presidente y no el propio texto constitucional quien otorga la facultad reglamentaria al Presidente de la República.

La doctrina nos señala que los reglamentos se pueden clasificar desde diversos puntos de vista, entre ellos desde el punto de vista subjetivo que pueden emanar del Ejecutivo Federal, del Ejecutivo Estatal o del Municipal. También se pueden clasificar por la materia, tal es el caso del Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica, Reglamento de Construcciones, Reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y celebración de espectáculos públicos, etc., pero sin duda los de mayor trascendencia son aquellos que vinculan al reglamento con la ley y éstos se pueden a su vez clasificar en Reglamentos de ejecución que pueden ser considerados como aquellos que se ajustan literalmente al sentido de la ley o a su interpretación, como ejemplo podemos señalar el Reglamento de la ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Reglamento de la ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, etc.

Los reglamentos autónomos cuya trascendencia rebasan los límites de una ley formal, toda vez, que son aquellos cuyo sentido y alcance pueden ser considerados como una facultad discrecional del Ejecutivo Federal, reiteramos el sentido y

alcance, pues su expedición se contempla a través de disposiciones constitucionales, y ha esto se ha llamado la facultad legislativa del Ejecutivo y siguiendo a Jorge Carpizo³⁹ encontramos que esto se sustenta en los casos de emergencia de la nación, previstos por el artículo 29 de la Constitución; en los supuestos del artículo 131 constitucional, donde al Ejecutivo con la finalidad de equilibrar la situación económica del país puede dictar reglamentos para tal efecto; en los casos de celebración de Tratados Internacionales que posteriormente son ratificados por el Senado y que de acuerdo a la Legislación Mexicana tienen el carácter de ley, este caso no es propiamente una actividad reglamentaria, su naturaleza es diversa, pero no es parte del tema que nos ocupa.

Ahora bien, no estamos de acuerdo con el mismo Dr. Carpizo en el sentido que menciona que también hay actividad reglamentaria del Ejecutivo, entendido esto como la facultad del Presidente de la República en los casos previstos en los incisos 1 y 4 de la Fracción XVI del artículo 73 constitucional en lo referente a las medidas preventivas dictadas por la Secretaría de Salud en los casos de epidemias graves, y en la campaña contra el alcoholismo, pues personas de acuerdo con el texto mismo de la norma Suprema señalada en el punto 2 de esta fracción, que de acuerdo a la gravedad y peligro de invasión de enfermedades exóticas, se dá el único caso en que un Secretario

39. Estudios Constitucionales. La Gran Enciclopedia-UNAH México 1983 Pág.

de Estado puede legislar dado que en una interpretación de dicho texto, es la Secretaría de Salud la que debe dictar las medidas preventivas e inmediatas. Se llama la atención respecto a este caso, pues es una excepción, que aunque suene redundante, es sui generis, pues es el único caso reiteramos en que un Secretario de Estado constitucionalmente posee la facultad reglamentaria o facultad legislativa para afrontar un caso de grave peligro para el país.

Sin pretender ahondar mayormente en el tema del reglamento, solo concluiremos que éste es una extensión de la Ley.

Continuando con el análisis del artículo 92 constitucional; tenemos el siguiente término que es la palabra "Decreto":

"...Se llama decreto a toda resolución que dicta una persona investida de autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia.

Es una decisión de carácter imperativo, cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual emana.

Por su propia substancia implica el poder de decidir, mandar, fallar u ordenar, que puede manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa; en un acto judicial como determinación de un juez o tribunal en uso de sus facultades jurisdiccionales, o en un acto de autoridad militar como una orden vigente en la

estructura jerárquica castrense, impuesta por un superior a un inferior para su efectivo cumplimiento..." 40

Por otra parte encontramos que decreto proviene "del verbo latino decernere, decrevi, decretum, acuerdo o resolución... decreto es toda resolución o disposición de un órgano de Estado, sobre un asunto o negocio de su competencia que crea situaciones jurídicas concretas que se refieren a un caso particular relativo a determinado tiempo, lugar, instituciones o individuos y que requiere de cierta formalidad (publicidad), a efecto de que sea conocida por las personas a las que va dirigida" 41

En el mismo diccionario jurídico mexicano nos hace la diferencia entre ley y decreto y para ello refiere a la redacción de la Constitución Centralista de 1836 y expresa que según la opinión de Rabasa ha sido la mejor redacción constitucional para determinar la diferencia entre ley y decreto y transcriben lo siguiente: "Toda resolución del Congreso General tendrá carácter de ley o decreto. El primer nombre corresponde a los que versan sobre materias de interés común dentro de la órbita de atribuciones del Poder Legislativo. El segundo corresponde a las que dentro de la misma órbita sean solo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas"

40. Usinger, Owen G. En Enciclopedia Jurídica ONEBA. Voz Decreto, Tomo V Editorial bibliográfica Argentina 1977. Pág. 933.

41. Aguilar y Cuevas, Magdalena. En Diccionario Jurídico Mexicano. Voz Decreto. Tomo II Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México 1989. Pág. 838 y 839

En ello se entiende que la ley es general y el decreto es particular y se ejemplifican los permisos de los ciudadanos para usar condecoraciones extranjeras a los actos del Ejecutivo que constituyen reglamentos y a toda situación que crea disposiciones jurídicas concretas.

Evidentemente en la práctica jurídica cuando se menciona la palabra decreto, se utiliza indistintamente y a decir verdad muchos juristas desconocen la diferencia entre ley y decreto.

La misma doctrina jurídica menciona la clasificación de los decretos, y tenemos el caso de los decretos leyes, decreto delegado, el decreto administrativo y el decreto judicial.

El Decreto-ley es aquél que atribuye al Ejecutivo facultades para legislar sin necesidad de una delegación de facultades del Poder Legislativo, esto se puede denominar como un reglamento de necesidad de urgencia que se dicta en casos específicos y graves para el país.

El Decreto-delegado como su nombre lo indica, consiste en delegar facultades al Ejecutivo para hacer frente a los problemas graves que afronta el país y solo se dá en los casos establecidos por el artículo 29 y 131 de la propia Constitución.

El Decreto-administrativo que no requiere de mayores comentarios, pues evidentemente se refiere a la reglamentación

de una ley.

El Decreto-judicial del cual nos ocuparemos, toda vez que el mismo se refiere a resoluciones o determinaciones de los jueces y al que solo se hace referencia por el efecto de la clasificación.

El siguiente término establecido por el artículo 92 constitucional, se refiere a los "Acuerdos", hay que hacer la aclaración de que se trata de los tomados por el Presidente de la República.

Primero buscaremos lo que significa ésta palabra, y encontramos que se entiende como "la resolución tomada por una o varias personas".⁴²

En el sentido jurídico es "reunión de una autoridad gubernativa con uno o alguno de sus inmediatos colaboradores o subalternos para tomar conjuntamente decisión sobre asuntos determinados".⁴³

Para el derecho civil el acuerdo lo constituyen "las resoluciones que dictan los jueces o Salas Colegiadas en asuntos judiciales y también el acto en que se dictan y que debe ser reservado con arreglo a la práctica de muchos años y a lo

42. Diccionario Enciclopédico Oceano Uno. Voz Acuerdo. Ediciones Oceano. Barcelona 1994.

43. Gran diccionario Patria de la Lengua Española. Voz Acuerdo. Tomo I Editorial Patria, S.A. de C.V. México 1983. Pág. 36

que ordena el artículo 59 del Código de Procedimientos Civiles"⁴⁴

El Dr. Acosta Romero señala en relación al término que nos ocupa, que "la etimología de la palabra viene del latín adcor - dum, que significa, en general idea de unidad en las voluntades, con cierto o conformidad de ellas.

En derecho puede tener varios significados. Acuerdo es la expresión de la voluntad de un órgano colegiado sobre materias de su competencia; también es conformidad de voluntades entre varias personas; en materia procesal es el acto por medio del cual el juez dicta resoluciones de trámite y petición de las partes.

En derecho administrativo acuerdo es la decisión de un órgano superior en asuntos de su competencia, que se hace saber al inferior generalmente por escrito.

También significa la reunión de funcionarios de diversas jerarquías para tratar asuntos de su competencia y que el superior resuelva las medidas que se deben tomar en casos concretos, en este supuesto el acuerdo se celebra periódicamente... formalmente el acuerdo no reviste una determinada firma; por lo general debe ser por escrito, pero la práctica administrativa también utiliza el acuerdo verbal, sobre todo en los

44. Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A. México 1978. Pág. 53

altos niveles de jerarquía." ⁴⁵

Como es de observarse, en las definiciones anteriores, el acuerdo puede contemplarse como una conjunción de ideas o como una determinación de una sola persona; sin embargo para el tema que nos ocupa pensamos que el término acuerdo que señala el artículo 92 constitucional se refiere concretamente a derecho administrativo, ello lo determinamos en base a lo que disponen los artículos 6, 7, 11 y 16 último párrafo, entre otros de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal mismos que textualmente se transcriben:

Art. 6.- Para los efectos del artículo 29 - de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República acordará con todos los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República.

Art. 7.- El Presidente de la República podrá convocar a reuniones de Secretarios de Estado, Jefes de Departamentos Administrativos y demás funcionarios competentes, cuando se trate de definir o evaluar la política del Gobierno Federal en materias que sean de la competencia concurrente de varias dependencias, o entidades de la administración pública federal. Estas reuniones serán presididas por el titular del Ejecutivo Federal y el secretariado técnico de las mismas estará adscrito a la Presidencia de la República.

45. Acosta Romero, Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1981. Pp. 483, 484.

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

Art. 16.- 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 dichos titulares. En los casos en que la delegación de facultades recaiga en jefes de oficina, de sección y de mesa de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, aquéllos 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.

Como se puede observar los artículos 11 y el último párrafo del artículo 16 de la Ley mencionada, determinan el caso de que el acuerdo se considera una determinación del Ejecutivo Federal y en su caso podría darse también un acuerdo del Secretario correspondiente, esto es, no existe concurren -

cia de voluntades, sino propiamente una disposición; a diferencia de los otros artículos transcritos donde si concurren voluntades, toda vez que se tratan de reuniones del Ejecutivo Federal con sus Secretarios de Estado, para tomar determinaciones sobre asuntos precisos; por ello concluimos que el término acuerdo, empleado por el artículo 92 constitucional se refiere en forma definitiva a su empleo en el terreno del derecho administrativo.

No se debe perder de vista que dichos acuerdos constituyen actos administrativos en forma evidente.

Por último la palabra orden que señala el artículo 92 constitucional, para nosotros representa el meollo de la problemática del refrendo en un caso de responsabilidad por parte del Secretario refrendatario, debido a que la palabra orden no se encuentra perfectamente delimitada en el marco del derecho constitucional.

Sin embargo, podemos establecer únicamente la definición que nos dá Pallares y que dice lo siguiente:

"Orden.- El mandato del superior que se debe obedecer y ejecutar por los inferiores".⁴⁶

En éste sentido la palabra orden se puede equiparar con el poder de mando "que es la facultad de ordenar a los inferiores

46. Pallares, Eduardo. Op. cit., Pág. 584

res la realización de actos jurídicos o materiales; puede revestir cualquier aspecto verbal o escrito, a través de memorándums, oficios, circulares, acuerdos, telegramas. La orden trae como consecuencia la obligación de obedecer por parte del funcionario inferior".⁴⁷

Como puede observarse, la orden implica un sometimiento de voluntad de un individuo hacia otro, sin embargo tratándose del orden a que refiere el artículo 92, se precisa que ésta no necesariamente debe ser obedecida por el inferior si no se encuentra refrendada, esto en teoría pura del derecho constitucional, pero la práctica presidencialista mexicana nos demuestra que tal situación resulta irrelevante.

Para el caso de que una orden constituya la violación de un derecho y ésta misma sea refrendada por el Secretario del ramo a que pertenezca, es evidente que se estaría incurriendo en la comisión de un delito, y aún cuando con anterioridad señalamos que el acto de refrendo no constituye por sí mismo responsabilidad penal para el Secretario de Estado refrendador, creemos que en el caso de la orden sí puede existir responsabilidad penal, más en cambio difícilmente el Presidente de la República dispondría expresar una orden contraria a derecho.

El término orden es claro y es la única palabra, en la

47. Acosta Romero. Miguel. *Op. cit.* Pág. 71

redacción del artículo 92 constitucional, que en nuestra opinión puede dar motivo a la comisión de un delito, pero también para el caso que vamos a plantear en el siguiente capítulo, va a ser una determinación más importante para que el Presidente de la República pueda actuar dentro del marco de la ley, sin cumplir con ciertas disposiciones a las que se encuentra obligado.

La siguiente parte del texto establecido por el artículo 92 en comento, nos dice que son la firma del Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y que sin éste requisito no serán obedecidas las determinaciones del Presidente, ello será parte del tema de nuestro último capítulo, donde expondremos la problemática.

C) EL REFRENDO AL INICIO DE LA VIGENCIA.

El refrendo como institución jurídica plenamente reconocida por la Constitución, tuvo como consecuencia que los actos emitidos por el Presidente relativos al gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos fueran enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito Federal y al Jefe del Departamento respectivo, situación como ya se mencionó, fué modificada debido a la reforma constitucional de 1981, sin embargo los reglamentos y demás disposiciones señaladas por el artículo en estudio fueron firmadas

por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, muestra de ello lo constituye el Decreto que en el régimen de Lázaro Cárdenas promulga la expropiación del Patrimonio de las Compañías Petroleras, aún cuando sólo bastaría que mencionáramos a los ministros refrendatarios, por la trascendencia histórica que el mismo representa, creemos importante transcribirlo a continuación:

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

DECRETO que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937, del Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice:
Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

LAZARO CARDENAS, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de las facultades que al Ejecutivo Federal concede la Ley de Expropiación vigente; y

C O N S I D E R A N D O

Que es del dominio público que las empresas petroleras que operan en el país y que fueron condenadas a implantar nuevas condiciones de trabajo por el Grupo Número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje el 18 de diciembre último, expresaron su negativa a aceptar el laudo

pronunciado, no obstante de haber sido reconocida su constitucionalidad por ejecutoria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin aducir como razones de dicha negativa otra que la de una supuesta incapacidad económica, lo que trajo como consecuencia necesaria la aplicación de la fracción XXI del artículo 123 de la Constitución General de la República, en el sentido de que la autoridad respectiva declara rotos los contratos de trabajo derivados del mencionado laudo.

C O N S I D E R A N D O

Que este hecho trae como consecuencia inevitable la suspensión total de actividades de la industria petrolera y en tales condiciones es urgente que el Poder Público intervenga con medidas adecuadas para impedir que se produzcan graves trastornos interiores que harían imposible la satisfacción de necesidades colectivas y el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población, debido a la consecuente paralización de los medios de transporte y de las industrias productoras; así como para proveer a la defensa, conservación, desarrollo y aprovechamiento de la riqueza que contienen los yacimientos petrolíferos, y para adoptar las medidas tendientes a impedir la consumación de daños

que pudieran causarse a las propiedades en perjuicio de la colectividad, circunstancias todas éstas determinadas como suficientes para decretar la expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera.

Por lo expuesto y con fundamento en el párrafo segundo de la fracción VI, del artículo 27 Constitucional y en los artículos 1.º, fracciones V, VII y X, 4, 8, 10 y 20 de la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, he tenido a bien expedir el siguiente

D E C R E T O

Artículo 1.º.- Se declaran expropiadas por causa de utilidad pública y a favor de la Nación, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refineras, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, carros tanques, estaciones de distribución, embarcaciones y todos los demás bienes muebles e inmuebles de propiedad de: la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", S.A., Compañía Naviera de San Cristobal, S.A., Compañía Naviera San Ricardo, S.A., Huasteca Petroleum Company, Sinclair Pierce Oil Company, Mexican Sinclair Petroleum Corporation, Stanford y Compañía Sucesores S. en C., Penn Mex Fuel Company, Richmond Petroleum Company de México, California Standar Oil Company of México, Compañía Petrolera el Agwi, S.A., Compañía de Gas y Combustible Impe -

rio, Consolidated Oil Company of México, Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S.A., Sabala Transportation Company, Clarita, S.A. y Cacalilao, S.A., en cuanto sean necesarios, a juicio de la Secretaría de la Economía Nacional para el descubrimiento, captación, conducción, almacenamiento, refinación y distribución de los productos de la industria petrolera.

Artículo 2.º.- La Secretaría de la Economía Nacional con intervención de la Secretaría de Hacienda como administradora de los bienes de la Nación, procederá a la inmediata ocupación de los bienes materia de la expropiación y a tramitar el expediente respectivo.

Artículo 3.º.- La Secretaría de Hacienda pagará la indemnización correspondiente a las Compañías expropiadas, de conformidad con lo que disponen los artículos 27 de la Constitución y 10 y 20 de la Ley de Expropiación, en efectivo y en un plazo que no excederá de 10 años. Los fondos para hacer el pago los tomará la propia Secretaría de Hacienda del tanto por ciento que se determinará posteriormente de la producción del petróleo y sus derivados, que provengan de los bienes expropiados y cuyo producto será depositado, mientras se siguen los trámites legales, en la Tesorería de la Federación.

Artículo 4.º- Notifíquese personalmente a los representantes de las Compañías expropiadas y publíquese en el "Diario Oficial" de la Federación.

Este Decreto entrará en vigor en la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la Unión a los dieciocho días del mes de marzo de mil novecientos treinta y ocho.- Lázaro Cárdenas.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de Hacienda y Crédito Público, Eduardo Suárez.- Rúbrica.- El Secretario de Estado y del Despacho de la Economía Nacional, Efraín Buenrostro.- Rúbrica al C. Lic. Ignacio García Téllez, Secretario de Gobernación.- Presente.⁴⁸

El refrendo en sus inicios únicamente se diferenciaba del actual, en lo que respecta al texto, por virtud del cual se publicaban los actos respectivos, toda vez que contenían el término "el Secretario de Estado y de Despacho", cuando en nuestra época ésta terminología ya no se emplea.

Otra muestra la constituye el decreto por el que se promulga el Convenio sobre indemnización a las mencionadas Compañías Petroleras, mismo que fué expedido por Manuel Avila Camacho a los diecinueve días del mes de febrero de mil nove -

48. Diario Oficial de la Federación. Sábado 19 de marzo de 1938. Tomo CVII
Núm. 17

cientos cuarenta y dos y refrendado por los señores Ezequiel Padilla, Secretario de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores y el Lic. Miguel Alemán, Secretario de Gobernación y publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 12 de marzo de mil novecientos cuarenta y dos.

Un dato que no debe ser pasado por alto y que llama poderosamente la atención, es el relacionado con la Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de julio de 1942. Esta Ley derogó a su antecesora la cual se denominaba Ley de Inmuebles Federales publicada en 1902.

La mencionada Ley General de Bienes Nacionales fué promulgada por Decreto de 31 de diciembre de 1941, aunque su publicación fué posterior como ya se indicó, éste ordenamiento fué refrendado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público y enviado al Secretario de Gobernación.

Lo curioso del caso, es que la misma ley sin cambio alguno volvió nuevamente a ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1944, y en ésta última publicación, aparece con los refrendos de los siguientes Secretarios: Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Marina, Comunicaciones y Defensa Nacional. Esta publicación no tuvo modificación alguna, es decir no

fué reformada, derogada o abrogada la Ley, por lo cual es sumamente extraño que se haya insertado de nueva cuenta en el Diario Oficial, es verdad que fué subsanado el refrendo de los Secretarios de Estado, sin embargo aparece como decreto promulgatorio de 31 de diciembre de 1941, lo que en nuestro concepto constituye un caso insólito en la publicación de una ley y es evidente que la problemática se planteó por la falta de refrendo, pues en tanto en la primera publicación sólo se menciona a los Secretarios de Hacienda y Crédito y de Gobernación, éste último por consecuencia lógica y debido a que es el encargado de la publicación, en tanto en la segunda inserción del Diario Oficial ya se mencionan a los Secretarios de Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Marina, Comunicaciones y Defensa Nacional, agregados a los señalados con anterioridad.

La anterior situación de publicación, se debió a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparó a diversas personas en contra de la aplicación de la primera Ley General de Bienes Nacionales, en virtud de que sólo se encontraba refrendada por el Secretario de Hacienda, de ahí que el Gobierno Federal se viera obligado a una nueva publicación, subsanando el error ó más bien complementando la disposición contenida en el artículo 92 constitucional.

En conclusión la función refrendataria es parecida a la -

que se lleva en la actualidad, misma que describiremos a continuación.

D) SU FUNCION ACTUAL.

Se ha descrito que la función del refrendo es parecida a la actual, dado que con la reforma al artículo 92 hecha en diciembre de 1980 y publicada en 1981, la variante se refiere, independientemente de lo asentado para el Distrito Federal, a la terminología aplicada, es decir, ya se emplean los términos Secretario de Estado y Jefe de Departamento Administrativo.

Ahora bien, el refrendo como Institución Jurídica que ha sido poco estudiada, implicaba una serie de confusiones en cuanto a su sentido y alcance, efectivamente la aplicación del refrendo se determina propiamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en su artículo 13 lo siguiente:

"...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.

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.."

El contenido del artículo citado, precisó en su último párrafo la diferencia sistemática entre el refrendo y el decreto de promulgación, situación que aclaró una serie de circunstancias que se prestaban a confusión.

El último párrafo al que referimos, fué una adición reciente, pues fué publicada el 26 de diciembre de 1985, y decimos reciente, en virtud de tratarse del tema del refrendo poco explorado en la doctrina mexicana.

Se presentaba la problemática referente a una interpretación adecuada al artículo 92 constitucional y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no establecía a pleni - tud ó más bien no precisaba con claridad la temática del refrendo.

En primer lugar el artículo 13 únicamente mencionaba que los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presiden te de la República , para su validez y observancia constitucio nal deberán estar firmados por el Secretario respectivo o, en su caso por todos aquellos que estuvieran relacionados con el acto.

En la doctrina se discutía si los actos consistentes en emitir decretos, reglamentos o acuerdos, comprendían también a los decretos promulgatorios ordenados por el Legislativo, situación que tuvo de cabeza a muchos constitucionalistas durante un largo tiempo y que inclusive fué necesario que primero fuera la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que determinara por jurisprudencia el sentido del artículo 92. constitucional.

Señalaba la Corte lo siguiente:

"...PODER JUDICIAL DE LA FEDERACION.

1er. CD-ROM Septiembre de 1991

Fuente: PLENO

Epoca: 8A

Tomo: I PRIMERA PARTE-1

TESIS: P. 3.

PAGINA: 160

CLAVE:

RUBRO: REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS CORRESPONDE UNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACION EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION.

TEXTO: En materia de refrendo de los decretos del Ejecutivo Federal, el Pleno de la suprema Corte ha establecido las tesis jurisprudenciales ciento uno y ciento dos, visibles en las páginas ciento noventa y seis y ciento

noventa y siete, primera parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación --mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco-- cuyos rubros son los siguientes: "REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS" y "REFRENDO DE UNA LEY CONSTITUCIONALIDAD DEL". Ahora bien, el análisis sistemático de los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución General de la República, conduce a interrumpir las invocadas tesis jurisprudenciales en mérito de las consideraciones que en seguida se exponen. el primero de los preceptos mencionados establece: "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes": Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A su vez, el artículo 92 dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". De conformidad con el primero de los numerales reseñados el Presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, función ésta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, a saber, la emisión de un decreto mediante el

cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal dispone la publicación de las leyes o decretos de referencia constituyen actos de los comprendidos en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente...", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del Presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecidos deben estar firmados o refrendados por el Secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda. Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del Presidente de la República, que el Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce y la segunda a ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida u observada. Por

consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del Presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, mas no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el Congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del Secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que deba exigirse, además, la firma del secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular o del órgano ejecutivo sino del órgano legislativo, lo cual, evidentemente, rebasa la disposición del artículo 92 constitucional, pues dicho precepto instituye el refrendo sólo para los actos del Presidente de la República ahí detallados. Lo hasta aquí expuesto llega a concluir que es inexacto que el artículo 92 constitucional exija, como se sustenta en las jurisprudencias transcritas, que el decreto promulgatorio de una ley deba refrendarse por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma

ley, pues tal interpretación no tiene fundamento en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la Ley Suprema.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 2066/84.- Broadcasting, Baja California, S.A. (XERCN) Tijuana Baja California y otras.- 29 de abril de 1986.- Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: de silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Guitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Moreno flores, Schmill Ordoñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez.- Ponente: Carlos del Río Rodríguez y el engrose estuvo a cargo de: Schmill Ordoñez.- Secretario: Rubén Pedrero Rodríguez. Séptima Epoca, Volúmenes 205-216, Primera Parte, página - 109.

Amparo en revisión 8150/84.- Televisión González Camarena S.A. y coagraviados.- 14 de octubre de 1986.- Unanimidad de 17 votos de los señores ministros: de silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Guitrón, Díaz Infante Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, Villagordo Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordoñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez.-Po -

nente: Fernando Castellanos Tena.- Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Séptima época, Volúmenes 205-216, Primera Parte, página - 109.

Amparo en revisión 2656/86.- Eduardo Ordoñez Bremauntz y coagraviados.- 26 de mayo de 1987.- Unanimidad de 20 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Guitrón, Castañon León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordoñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez.- Ponente: Felipe López Contreras.- Secretaria: Diego Isaac Segovia Arrazola.

Séptima Época, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 43.

Amparo en revisión 5069/86.- Luis Silverio Garza Salinas. 22 de septiembre de 1987.- Mayoría de 15 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Guitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Schmill Ordoñez y Presidente en fun -

ciones Cuevas Mantecón en contra del voto de: Díaz Infante y Adato Green.- Ponente: Santiago Rodríguez Roldán.- Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Séptima Época, Volúmenes 217-228. Primera Parte, página 43.

Amparo revisión 482/84.- Radiodifusora XERY de Arcelia, Guerrero y otro.- 23 de febrero de 1988.- Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Guitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordoñez y Presidente del Río Rodríguez.- Ponente: Raúl Cuevas Mantecón.- Secretaria: Rosa María Temblador Vidrio.

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el veintitrés de junio de mil novecientos ochenta y ocho. Unanimidad de veintiún votos de los señores ministros: Presidente Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Felipe López Contreras, Raúl Cuevas Mantecón, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Guitrón, Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Fernández Doblado, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Manuel Gutiérrez de Velas

co, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa - Lozano, Fausta Moreno Flores, Angel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero y Ulises Schmill Ordoñez..."

De lo cual se infiere que fué la jurisprudencia la que determinó el alcance de los actos refrendados, no así la propia Ley Reglamentaria, hoy que hace mención de que la doctrina siempre precisó que la ley en comento era precisa en cuanto a señalar únicamente que lo establecido por el artículo 13 se refería a los actos propios del Presidente, no así, los emitidos por el Congreso de la Unión y aún cuando con la reforma al supracitado artículo 13 de la Ley referida, ya se establece con precisión que los decretos promulgatorios sólo deben ir firmados por el Secretario de Estado, queda la duda de hacer el comentario respecto al sentido de la expresión que señala que donde la ley no distingue.

Ahora bien, aquí tenemos lo que se puede considerar el refrendo propiamente mencionado, esto es, los únicos actos a refrendar son los emitidos por el propio Presidente de la República, actos que son reglamentos, decretos y acuerdos, pero hacemos la aclaración que en el caso de decretos se refiere con toda seguridad a lo que en doctrina se conoce como decretos-ley, cuya definición podría establecerse, como los actos por virtud de los cuales el Ejecutivo Federal legisla en

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

ejercicio de las atribuciones conferidas por la propia Constitución y para los casos previamente establecidos en la misma y normalmente son aquellos de emergencia.

Lo anterior se apoya en la determinación hecha por la Corte en sus Jurisprudencias más recientes, cuyo texto transcribimos a continuación:

Poder Judicial de la Federación.
 1er. CD-ROM Septiembre de 1991
 Fuente: Pleno
 Sección: Amp. Leyes Fed.
 Núm. Tesis: 73
 Apéndice: 1985
 Página: 152
 Vol. Tomo: I
 Epoca:

Título Leyes, Amparo contra la Expedición, Promulgación y Publicación de las

Texto

En el Amparo contra la promulgación, publicación y refrendo de la norma legal impugnada, no procede el sobreseimiento, porque si bien es cierto que en el procedimiento de formación de la Ley intervienen diversos Organos Constitucionales, como lo son el Legislativo que las expide y el Ejecutivo que las promulga y ordena su publicación, dichos actos no pueden considerarse consumados irremediablemente para los efectos del Amparo, toda vez que en su conjunto son los que otorgan vigencia a la ley reclamada y, por tanto, hacen que el ordenamiento respectivo pueda ser aplicado a los casos concretos comprendidos en las hipótesis normativas, y son todos ellos los que pueden ser reparados a través del Juicio de Garantías, la expedición, promulgación y publicación de una ley no pueden quedar subsistentes o insubsistentes, aisladamente, puesto que

FALLA DE ORIGEN

tales actos concurren para que tenga vigencia la Ley y pueda ser aplicada, y en cambio necesariamente dejan de producir efectos conjuntamente al pronunciarse una ejecutoria que declara inconstitucional a la Ley, en el caso concreto a que se refiere el fallo. Consecuentemente, a pesar de que se produzcan por Organos diferentes, no pueden considerarse consumados irremediablemente ni improcedente su declaración en el Juicio de Amparo que se interpone contra una Ley.

Precedentes:

Sexta Epoca, Primera Parte:

Vol. XLI, Pág. 218 A.R. 5386/56 Anáhuac Inmuebles, S.A. Mayoría de 14 votos.

Vol. XLI, Pág. 218 A.R. 7316/56 Bienes Raíces Carmela, S.A. y Coags. Mayoría de 15 votos.

Vol. XLI, Pág. 218 A.R. 6826/56 Inmobiliaria Panamericana, S.A. Mayoría de 15 votos.

Vol. XLI, Pág. 219 A.R. 7002/56 Condominio Nueva Clavería, S.A. Mayoría de 15 votos.

Vol. LV. Pág. 81 A.R. 675/53 Esteban Herrera de Anda. Unanimidad de 16 votos.

Fuente: Pleno
 Sección: Amp. Leyes Fed.
 Núm. Tesis: 101
 Apéndice: 1985
 Página: 196
 Vol. Tomo: I
 Epoca:

Título: Refrendo de los Decretos del Ejecutivo por los Secretarios de Estado respectivos

Texto El Refrendo del Decreto promulgatorio de una Ley por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de este de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal; pero esta Tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el Refrendo de un Decreto por parte de un Secretario de Estado, cuando en el mismo se toque, solo de manera incidental o accesoría, alguna materia.

Precedentes:

Sexta Epoca, Primera Parte:

Vol. XI, Pág. 34 A.R. 4320/50 Enrique Palazuelos B. Unanimidad de 17 votos.

Vol. XI, Pág. 34 A.R. 9039/51. Diego Alonso Hinojosa. Unanimidad de 17 votos.

Vol. XI, Pág. 34 A.R. 1860/51. Diego Alonso Hinojosa. Unanimidad de 17 votos.

Vol. XI, Pág. 34 A.R. 4509/51. Diego Alonso Hinojosa. Unanimidad de 17 votos.

Vol. XVIII, Pág. 53. A.R. 9121/50. Alberto P. Rojas Jr. Unanimidad de 17 votos.

Tesis: Esta Jurisprudencia se modificó: ver Tesis Jurisprudencial Número P. 3, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Números 2-6, Marzo-Julio de 1988, Página 9, 10 y 11 .

Fuente: Pleno
Sección: Amp. Leyes Fed.
Núm. Tesis: 102
Apéndice: 1985
Página: 197
Vol. Tomo: I
Epoca:

Título: Refrendo de una Ley, Constitucionalidad del

Texto Por lo que ve al argumento de que no se invocaron conceptos de violación contra el refrendo de una Ley, debe estimarse que es suficiente expresar conceptos de violación contra esta, para que la eficacia o falta de fundamento de ellos trascienda al acto del refrendo. Por lo mismo, solo habría existido necesidad de invocar conceptos de violación contra el refrendo de la Ley, en el caso de que tal refrendo fuera combatido por vicios propios, independientemente de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la Ley refrendada.

Precedente:

Sexta Epoca, Primera Parte:

Vol. XLI, Pág. 221 A.R. 5386/56 Anáhuac Inmuebles, S.A. Mayoría de 14 votos.

Vol. XLVI, Pág. 288 A.R. 6332/60 Con - dominio Insurgentes, S.A. Unanimidad de 16 votos.

Vol. XLVI, Pág. 288 A.R. 1481/60 Con - dominio Insurgentes, S.A. Unanimidad de 16 votos.

Vol. XLVII, Pág. 29 A.R. 2742/57 Muebles Continental, S.A. Mayoría de 14 votos.

Vol. LI, Pág. 108 A.R. 3168/60 Condo - minio Insurgentes, S.A. Unanimidad de 18 votos.

Fuente: Pleno
Sección: Amp. Leyes Fed.
Núm. Tesis: 103
Apéndice: 1985
Página: 198
Vol. Tomo: I
Epoca:

Título: Refrendo, Revisión Improcedente Interpuesta por la Autoridad de quien se reclame el

Texto Con apoyo en el artículo 87 de la Ley de Amparo, debe desecharse, por improcedente, el recurso de revisión que haga valer la Autoridad refrendaria por no estar legitimada para defender la constitucionalidad de los preceptos reclamados, cuando de las constancias de autos se advierta que si bien el Juez de Distrito concedido el amparo a la quejosa respecto del acto reclamado de tal Autoridad consistente en el refrendo de una Ley dicha concesión no obedezca a que haya estimado inconstitucional, en sí mismo, el mencionado refrendo, sino que su inconstitucionalidad la haya hecho derivar de la que, en su concepto, adolezcan los artículos combatidos, por lo que resulta evidente que la sentencia recurrida no afecta directamente el acto reclamado de la mencionada autoridad.

Precedentes:

Séptima Epoca, Primera Parte:

Vols. 133-138, Pág. 235 A.R. 1079/74
Rafael Suárez Ocaña. Unanimidad de 20 votos.

Vols. 133-138, Pág. 165 A.R. 6657/57
Petróleos Mexicanos. Unanimidad de 20 votos.

Vols. 163-168, Pág. 167 A.R. 3675/57
Enseñanzas de Baile, S.A. Unanimidad de 19 votos.

Vols. 163-168, Pág. 167 A.R. 3105/79
Alma Novi de Valenzuela. Unanimidad de 16 votos.

Vols. 163-168, Pág. 167 Recl. en A.R. 7127/78 Francisco Javier Ortíz Gutiérrez
Unanimidad de 15 votos.

Lo hasta aquí mencionado, nos dá idea clara sobre la función refrendataria en la actualidad, pues además, volviendo al artículo 13 citado, también precisa con meridiana claridad, que son los Secretarios de Estado o los Jefes de Departamentos Administrativos, quienes están obligados al refrendo; en otros términos, la claridad, en nuestra opinión de los efectos y consecuencias del refrendo, se determina por virtud de lo establecido por el artículo 13 de la Administración Pública Federal.

Ahora lo que queda por analizar es la problemática que representaría la actuación de los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativo, en el caso de un Congreso de Oposición, y para ello basaremos nuestra hipótesis a través del razonamiento que instituiremos en el capítulo siguiente.

CAPITULO III

PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA .

A) UN CONGRESO DE OPOSICION AL PRESIDENTE (EJECUTIVO).

B) FACULTADES DEL EJECUTIVO.

C) EL SECRETARIO DE ESTADO Y SU NEGATIVA.

D) CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA NEGATIVA AL REFERENDO.

CAPITULO III

PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMATICA.

A) UN CONGRESO DE OPOSICION AL PRESIDENTE (EJECUTIVO).

La hipótesis que planteamos respecto a que exista un Congreso de oposición al Presidente de la República, no es una idea moderna ni mucho menos puede tratarse de una posibilidad remota, toda vez que los signos de la vida política mexicana - tienden cada día a tener algunos matices de auténtica democracia.

En efecto, en todos los sistemas políticos que se precian de ser verdaderamente democráticos, existe el juego de la alternancia del poder, situación por demás combinada con una ya vieja tradición impuesta por el sistema de gobierno norteamericano y que se denomina teoría de "frenos y contrapesos", de la cual haremos una referencia breve en éste capítulo.

Y aún cuando es bien cierto, que en nuestro país nunca se ha dado la alternancia del partido político ostentador del Poder Ejecutivo, también es bien cierto que los denominados partidos de oposición han estado participando de forma activa en la vida parlamentaria de México, de esto se desprende el planteamiento de la hipótesis que se realiza, en otros términos, en virtud de las circunstancias políticas por las que actualmente atraviesa la sociedad, es decir, el descontento de

la población en contra del partido político que hasta la actualidad ha ocupado la mayor parte de los cargos de elección popular, ha dado motivo para que los restantes partidos políticos logren captar la simpatía de diversos sectores de la población, quienes se han aglutinado y, usando una frase coloquial, cobijado bajo aquel partido que mejor defienda los intereses de los mencionados sectores poblacionales.

En estas circunstancias, la presencia de los partidos políticos de oposición han visto un crecimiento enorme en el ámbito nacional y ha desplazado, en diversos lugares del territorio nacional o cuando menos disminuido, la presencia del partido oficial. Por ello el régimen de gobierno actual se ha visto obligado a ceder los espacios conquistados por los diversos grupos opositores y como consecuencia a realizar diversas modificaciones en la normatividad legal, por la cual se obtiene el acceso a los puestos de elección popular y sobre todo a los relacionados con el Congreso de la Unión.

No se debe olvidar que, de facto, las elecciones tanto para Diputados como para Senadores, así como para Presidente de la República, llevadas a cabo en el año de 1988, favorecieron a un partido de la oposición, concretamente al Partido de la Revolución Democrática, reiteramos, de facto, pues no hay que olvidar que la lucha parlamentaria llevada a cabo en los días posteriores a dicha elección fue ganada en el recinto -

legislativo de la Cámara de Diputados por el Partido Revolucionario Institucional.

Al respecto, es interesante recordar que este es el primer caso en la historia moderna de nuestro país, es decir, desde la etapa de la revolución de 1910, nunca se había dado una competencia partidista tan amplia y con una presencia trascendental de legisladores que concurrieran de diversas corrientes ideológicas, en el marco de una elección que, sin duda alguna, constituyó el parteaguas del sistema político.

Es a partir del año de 1988, cuando surge la posibilidad de empezar a confrontar ideas divergentes y opuestas en el recinto legislativo de la Cámara de Diputados y, aunque en una forma un tanto menor, también en la Cámara de Senadores, por primera ocasión se escucha la voz de los partidos opositores y la discrepancia de opiniones.

Evidentemente, esta situación hace posible que el proceso legislativo se vea inmerso en una corriente de opiniones que nutren la actividad parlamentaria y cuyo destino final beneficia a la actividad desarrollada por el propio estado y consecuentemente servirá como parámetro para que los electores puedan, en un momento determinado, encauzar en una forma más clara su voto para con aquellos partidos políticos, a los cuales han representado los legisladores, que se destaquen por luchar en defensa de los intereses del grupo, sector o comuni-

dad a donde se circunscriba el mencionado elector.

En este sentido, la viabilidad de existencia de un Congreso de oposición al Presidente de la República se hace cada día más factible, en virtud de la pérdida de confianza en el, hasta ahora, denominado partido mayoritario, cuya estructura paulatinamente se empieza a desarticular.

Ahora bien, se ha mencionado que las elecciones federales de 1988, constituyeron un parteaguas en el sistema político mexicano, pero es evidente que el partido oficial, no ha perdido la fuerza suficiente como se esperaba, pues en las elecciones federales de 1991, volvieron a recuperar un amplio espacio de las curules que había ganado la oposición en la elección anterior, sin embargo los acontecimientos surgidos en los años posteriores y de los cuales, obviamente, se culpa al Gobierno Federal y no se olvida esa asociación, que ha existido desde la fundación del partido oficial, entre P.R.I.-Gobierno; ha puesto, de nueva cuenta, en tela de juicio la capacidad de que el Partido Revolucionario Institucional, pueda ganar la mayoría de curules de la Cámara de Diputados e incluso se corre un riesgo, bien fundado, de que, además de las Senaduras asignadas a la primera minoría y que por primera ocasión tendrán participación en el Senado; en la Cámara de Senadores se ocupen mayores escaños por la oposición por el principio de votación mayoritaria relativa.

Agregando a estas posibilidades, la presión ejercida desde el exterior que se pronuncia por observar elecciones limpias y democráticas: los cambios mundiales en los cuales las estructuras de gobierno se encuentran sometidas a una evaluación y observación constante y regularmente tendiente a un pluralismo ideológico y político, pues la confrontación de ideas y de acciones se hace cada vez más viable.

La sociedad mexicana al encontrarse formada por diversos grupos, tiende a ser identificada como una sociedad plural, pues es evidente cada día la presencia de los diversos grupos y sectores en un terreno de conflicto ideológico y tolerado por el Estado o mas bien, por el Gobierno; en ese sentido los ciudadanos manifiestan sus ideas e inquietudes a través de la participación política, y esta se está reflejando en la adhesión a los partidos de oposición.

En éstas circunstancias, no puede pasar desapercibido el hecho de estar próximo un régimen de gobierno que se va a encontrar enfrentado a un poder Legislativo, incuestionablemente, dispuesto a dar una batalla política en todos los frentes del quehacer parlamentario, y en el cual, obviamente, el derecho será la regla bajo la cual se tendrán que regir las fuerzas políticas en confrontación.

La vida parlamentaria de las legislaturas habidas en la época del porfiriato siempre se caracterizaron por su discipli

na al Ejecutivo Federal, la misma suerte corrieron las legislaturas emanadas del proyecto de la Revolución Mexicana, esto es el creado por el denominado partido oficial; pues hasta la LV Legislatura ha predominado la disciplina al Partido y por consecuencia la disciplina al Jefe nato de éste, que por coincidencia es el Jefe del Poder Ejecutivo.

Establecidos los argumentos mencionados, es menester entrar a la relación de estos planteamientos con el tema a estudio; por lo cual, es una perspectiva, no muy distante, existe la factibilidad de que pueda existir un Congreso, cuyos principales integrantes pertenezcan a un partido político distinto al del cual emane el Jefe del Ejecutivo y esto traerá como consecuencia una lucha política, que ya hemos planteado, cuyos resultados se verán reflejados en la normatividad legal a aplicarse en los distintos campos del Derecho.

Hemos aprendido que el legislador constituyente emite la norma fundamental, el legislador constituido, da por válida esa norma y legisla las normas secundarias, teniendo la posibilidad de modificar, actualizar o derogar aquellas que resulten superadas por el tiempo y espacio en el cual se desarrolle la sociedad, pues "La validez de las normas jurídicas puede ser limitada en el tiempo, y es importante advertir que el principio, lo mismo que el fin de tal validez, encuéntrase determinados únicamente por el orden al cual las normas pertenecen .

Permanecen validas mientras no son derogadas en la forma que el mismo orden jurídico determine." 49

Así, existiendo la posibilidad de limitar las normas jurídicas en el tiempo y en el espacio, es posible que el cuerpo legislativo opuesto al Presidente de la República, considere pertinente cambiar una serie de disposiciones legales que no considere oportunas en tiempo y espacio.

Los motivos y las circunstancias específicas, pueden y deben ser debidamente argumentadas a través de una iniciativa de ley; ahora bien, la propia Constitución Política establece lo siguiente:

"ARTICULO 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; y
- 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."

49. Kelsen, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios. UNAM. México 1983. P. 137

Si estamos realizando un planteamiento en el cual el Congreso es decir la Cámara de Diputados y de Senadores, es de oposición, aclaramos, pertenecen a un partido político distinto al Presidente de la República, puede darse el caso de que diversas disposiciones normativas sean abrogadas o derogadas, toda vez que de acuerdo con el artículo 71 Constitucional, cualquiera de los Diputados o Senadores tiene el derecho de iniciar una ley.

Hasta ahora, ha sido práctica constante el dejar que la iniciativa de ley, sea propuesta por el Ejecutivo Federal, sin embargo, esta costumbre puede ser cambiada existiendo en el Congreso la mayoría de oposición referida.

Por otra parte dispone el artículo 70 de la propia Constitución que "toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto..."

Asimismo, volviendo al texto del artículo 92 Constitucional, este nos indica que:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmadas por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, sin este requisito no serán obedecidas."

Ahora, la ley se define como "...la norma obligatoria, general, abstracta y permanente emanada del Estado según los

trámites que marca la Constitución para el ejercicio de la función legislativa, promulgada por el ejecutivo y provista de una sanción."⁵⁰

El decreto es: "Resolución, determinación o decisión del jefe del Estado o de su Gobierno, o de un Tribunal o juez acerca de cualquier materia, asunto o negocio. Hoy se aplica de modo mas especial a los de carácter político o gubernati -- vo." ⁵¹

En este sentido, podemos señalar que en tanto la ley comprende aspectos generales, el decreto puede, únicamente referirse a aspectos particulares, luego entonces las resoluciones del Congreso en vía de abrogación, derogación o reforma de una ley, invariablemente afectará la actividad reglamentaria del Ejecutivo.

Debemos ser precisos en indicar que las resoluciones del Congreso al ser estimadas con el carácter de Ley o decreto, solo requieren para su validez jurídica de la firma del Secretario de Gobernación para su refrendo, toda vez que estas encuentran su perfeccionamiento en el proceso legislativo y no a través del acto de refrendo así lo establece la tesis denominada:

"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS CORRESPONDE

50. Castellanos Tena, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa, S.A. México 1984. Pág. 76 y sig.

51. Enciclopedia SOPENA. Nuevo Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Voz Decreto. Tomo 2. Editorial Ramon Sopena, S.A. Barcelona 1980 Pág. 863

UNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACION EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION. En materia de refrendo de los decretos del Ejecutivo Federal, el Pleno de la suprema Corte ha establecido la tesis jurisprudenciales ciento uno y ciento dos, visibles en las páginas ciento noventa y seis y ciento noventa y siete, primera parte, del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación -mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco- cuyos rubros son los siguientes: "refrendo de los decretos del ejecutivo por los secretarios de estados respectivos" y "refrendo de una ley, constitucionalidad del". Ahora bien, el análisis sistemático de los artículos 89, fracción I y 92 de la Constitución General de la República, conduce a interrumpir las invocadas tesis jurisprudenciales en mérito de las consideraciones que enseguida se exponen. El primero de los preceptos mencionados establece: - "Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A su vez, el artículo 92 dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". De conformidad con el primero de los numerales reseñados el Presidente de la Repúbl

ca tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión, función ésta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 constitucional, a saber, la emisión de un decreto mediante el cual ese alto funcionario ordena la publicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, en el artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente...", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecidos deben estar firmados o refrendados por el secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto corresponda. Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia o contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del presidente de la República, que el Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce y la segunda a ordenar su publicación para que la ley aprobada por el Congreso de la Unión pueda ser cumplida u observada. Por

consiguiente, si la materia del decreto promulgatorio está constituida en rigor por la orden del presidente de la República para que se publique o dé a conocer la ley o decreto para su debida observancia, mas no por la materia de la ley o decreto oportunamente aprobados por el congreso de la Unión, es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional de la firma del secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del titular del ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado, sin que deba exigirse, además la firma del secretario o secretarios de Estado a quienes corresponda la materia de la ley o decreto que se promulgue o publique, pues sería tanto como refrendar un acto que ya no proviene del titular o del órgano ejecutivo sino del órgano legislativo, lo cual, evidentemente, rebasa la disposición del artículo 92 constitucional, pues dicho precepto instituye el referendo sólo para los actos del presidente de la República ahí detallados. Lo hasta aquí expuesto lleva a concluir que es inexacto que el artículo 92 constitucional exija, como se sustenta en las jurisprudencias transcritas, que el decreto promulgatorio de una ley deba refrendarse por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma ley, pues tal interpretación no tiene fundamento

en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la Ley Suprema .” 52

Se mencionó con antelación que la actividad del Legislativo ..afectaría la actividad reglamentaria del Ejecutivo, y esto a través de las distintas normas legales que se llegaron a expedir, sin embargo, el Ejecutivo aún, puede contar con un amplio margen de maniobra, pues es lógico deducir que esa acción reglamentaria no necesariamente puede estar encaminada a una exacta observancia o más bien, puede aparecer que se está observando exactamente; ejemplifiquemos, el Congreso expide una norma legal por virtud de la cual se determina la creación de una institución exclusiva e independiente para la organización y control del pago de los impuestos de los comerciantes de la vía pública; al ser esta una norma con el carácter de Ley o decreto, el Secretario de Estado que únicamente debe refrendar, será el de Gobernación, de acuerdo a la Jurisprudencia Supra transcrita, pero si dicha ley faculta al Ejecutivo para expedir el reglamento a que se sujetarán los servidores públicos encargados de esa Institución, y dicho reglamento no es firmado por el Secretario del Ramo correspondiente, cuyo caso lo será el de Hacienda, es evidente que las actividades de los servidores públicos al no estar reglamenta-

52. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-1988, Primera Parte, Tribunal Pleno, Tesis jurisprudencia: 3/88, págs. 281-1-281-4.

das, pueden desviarse de su objetivo principal o aún mas, la institución simplemente no existirá, pues no se establecería su formación por la falta del refrendo correspondiente; y en este sentido, el Jefe del Ejecutivo enfrentaría la situación ante el Legislativo manifestando que él ya ha dado debido cumplimiento a su función constitucional al expedir el reglamento correspondiente y quien no ha dado cumplimiento es el Secretario del ramo.

Ante una situación de esta naturaleza, es evidente que el Congreso solicite al Ejecutivo la destitución del Secretario rebelde, cosa a la cual el Presidente puede o no acceder; en el caso de aceptar otra persona ocuparía dicho cargo, pero si la instrucción del Ejecutivo es la de no dar observancia eficaz a la ley, por ser esta contraria a los intereses de su partido político, ordenará al nuevo Secretario la abstención a la firma del reglamento ejemplificado; el Congreso de nueva cuenta solicitaría al Presidente la nueva destitución y este último, también, de nueva cuenta podría o no acceder, y así sucesivamente, hasta agotar el termino de la Legislatura opositora o el Periodo Presidencial; lo que al final de cuentas se evitaría sería la vigencia y funcionalidad de la Institución, pues el reglamento referido, nunca entraría en vigor al no estar debidamente refrendado.

Esta sería la problemática, evitar el cumplir con disposi

ciones normativas del Congreso de la Unión, a través de una serie de maniobras legales del ejecutivo, éste o su partido político se vean afectados por las determinaciones del citado Congreso.

B) FACULTADES DEL EJECUTIVO.

El Presidente de la República, como titular del Poder Ejecutivo Federal, es poseedor de una amplia gama de facultades, tanto de carácter constitucional como de las denominadas extraconstitucionales, siendo éstas últimas las que le han dado la preponderancia de rango en cuanto hace a los otros dos poderes.

Para el tema en análisis, consideramos pertinente transcribir lo expresado por la Constitución en el Título Tercero, Capítulo III denominado "Del Poder Ejecutivo", que establece en su artículo 89, lo siguiente:

"Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

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

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, remover a los Agentes Diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y, nombrar y remover libremente a los demás empleados de la

Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes:

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

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

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

VI.- Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina, de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

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

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

IX.- Derogada:

X.- Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacifi-

ca de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

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

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

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

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

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

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

XVII.- Derogada. (Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1993).

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

XIX.- Derogada; y

XX.- Las demás que le confiera expresamente esta Constitución".

Como puede observarse de las facultades constitucionales transcritas, el ejecutivo posee un amplio control y poder de nombramiento, lo cual le vale desplazar su influencia sobre los grupos de presión tales como el Ejército, la Fuerza Aérea y la Marina, pero también, los principales nombramientos del Poder Judicial se dan a propuesta del titular del Ejecutivo, lo que implícitamente hace pensar que los Ministros de la Suprema Corte deben el favor de su nombramiento a quien los propone, toda vez que no pueden defender su posición señalando el haber llegado a tan relevante puesto público, por virtud de méritos o conocimientos en el campo del derecho y, mucho menos decir que poseen una amplia experiencia en la práctica jurídica.

En cuanto se refiere al servicio exterior, la relación de los nombramientos se da en base a las propuestas del propio ejecutivo, lo cual implica, y esto se ha demostrado rutinariamente, que dichos nombramientos responden a intereses políti-

cos y no a un real y verdadero servicio diplomático, pues es evidente que el ser nombrado Embajador o Cónsul en el exterior, ha sido solamente un premio de consolación para políticos en decadencia o caídos en desgracia, así también se otorgan estos nombramientos para proteger a personas que han hecho algo ilícito por el sistema político al cual pertenecen; rara vez se nombra un diplomático de carrera para representar los intereses mexicanos en el extranjero, el uso de ésta facultad de nombramiento hace ver al Ejecutivo sólo como una agencia de colocaciones, sin embargo también es una forma de demostrar su preponderancia sobre los otros poderes integrantes del sistema político y jurídico que nos rige.

Ahora bien, hemos de mencionar que solamente las facultades señaladas en las fracciones I y II del supra transcrito artículo constitucional son relevantes, para el tema que nos ocupa, pues las fracciones mencionadas implícitamente se relacionan con el referendo.

En efecto, la fracción I del artículo 89 constitucional, establece tácitamente la facultad reglamentaria, pues al mencionar que es una facultad y obligación del Presidente el que las leyes que expida el Congreso de la Unión sean promulgadas y ejecutadas "proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", la doctrina y la práctica le han dado a esta fracción, el fundamento para la expedición de los

reglamentos, debiéndose hacer la mención de que independientemente de ello existen los reglamentos autónomos, tal es el caso del artículo 21 constitucional, pues bien, el reglamento a que se refiere el artículo 89, se desprende de una relación de subordinación a una ley, por lo que su clasificación es diversa y puede considerarse como reglamento de ejecución, es decir, es "secundum legem", pues se dicta con el objeto de hacer posible la aplicación de la ley, completándola y asegurando su cumplimiento".⁵³

Por su parte, el maestro Tena Ramírez nos expresa lo siguiente: "esta subordinación del reglamento a la ley, se debe a que el primero persigue la ejecución de la segunda, desarrollando y completando en detalle las normas contenidas en la ley, no puede, pues, el reglamento ni exceder el alcance de la ley, ni tampoco contrariarla, sino que debe respetarla en su letra y en su espíritu. El reglamento es a la ley lo que la ley es a la Constitución, por cuanto la validez de aquél debe estimarse según su conformidad con la ley. El reglamento es la ley, en el punto en que ésta ingresa en la zona de lo ejecutivo, es el eslabón entre la ley y su ejecución, que vincula el mandamiento abstracto con la realidad concreta." ⁵⁴

53. Díez, Manuel María. *Derecho Administrativo. Tomo 1. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires, Argentina. Pág. 112*

54. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1991. Pág. 468.*

En éstas condiciones tenemos que la facultad reglamentaria del Ejecutivo, comprende el aspecto fundamental de otorgar los mecanismos legales para el buen funcionamiento de la ley que expide el Congreso, pues es bien cierto que "Gran parte de la legislación que elabora el Ejecutivo proviene de la facultad reglamentaria, actividad formalmente administrativa, pero materialmente legislativa, que en los últimos años ha representado una importante fuente de ampliación de los poderes del Presidente. Esta facultad tiene su fundamento en la famosa fracción I del artículo 89, que ha sido interpretado de manera extensa por nuestro constitucionalismo".⁵⁵

Entonces tenemos que la facultad reglamentaria implica una función de cumplimentar las normas existentes en la ley y por otra parte, una actividad legislativa.

Si el multicitado artículo 89 en su fracción I, menciona que la ley una vez expedida por el Congreso, debe ser proveída en la esfera administrativa en su exacta observancia; en el caso concreto al ser el propio Presidente quien expide el reglamento respectivo, implica un cumplimiento de la norma, pues lleva adelante su obligación y facultad constitucional, con lo cual libra cualquier responsabilidad legal; ahora, si relacionamos esto, con la hipótesis que estamos planteando, es decir que la ley expedida por el Congreso, cuya mayoría parla-

55. Valencia Carmona, Salvador. *El Poder Ejecutivo Mexicano en Estudios Jurídicos en Torno a la Constitución Mexicana de 1917. En su Septuagésimo Quinto Aniversario*. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México 1992. P. 304.

mentaria sea diversa al partido político del que surgió el propio Presidente, contenga claros lineamientos que sean contrarios a los planes o proyectos elaborados por el Ejecutivo para alcanzar una meta política, económica o social, que desde la óptica de este último, sea más benéfica para los intereses del país, y que por las mismas circunstancias, esto es, la normatividad descrita en la ley, contravenga los planes o proyectos, es evidente que tratará de evitar la aplicación plena de la ley, a efecto de poder llevar adelante su propio plan de gobierno.

Aquí surge otro cuestionamiento, es decir, como puede el Jefe del Ejecutivo evitar la plena funcionalidad de la ley, más aún cuando ya ha expedido el reglamento respectivo, si técnicamente con ello ya ha cumplido su obligación y facultad constitucional?

A la pregunta surgida, sólo se le puede dar una respuesta, y desde nuestro muy humilde punto de vista, podemos indicar que si la facultad reglamentaria es un proceso administrativo formalmente, ello implica necesariamente que se deban cumplimentar una serie de pasos para efecto de que la norma pueda tener vigencia, de ésta manera es evidente que si el Presidente expide el reglamento, el siguiente paso para su validez legal será la firma del Secretario del ramo a que corresponda, entonces de acuerdo al artículo 92 constitucional

multicitado, sin la firma de éste último no podrá tener plena vigencia el reglamento respectivo.

Así tenemos que la forma para evitar que la Ley expedida por el Congreso tenga plena aplicación será el hecho de que el Secretario de Estado a que el asunto peretenezca, se abstenga de firmar el documento expedido por el Titular del Ejecutivo.

Por otra parte, debemos hacer mención; el artículo 89 constitucional en su fracción II dispone la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho y a otros funcionarios, ahora, los autores mexicanos entre ellos Don Ignacio Burgoa, Tena Ramírez, Daniel Moreno y un buen número más de estudiosos del Derecho Constitucional, analizan ésta facultad, pero, debemos llamar la atención de que únicamente emplean la perspectiva, que por razones del presente trabajo llamaremos común, es decir todos ellos refieren a que el Presidente de la República puede remover libremente a dichos Secretarios de Estado o de Despacho, en el caso en que dejen de cumplir una orden del Titular del Ejecutivo, y ésto es cierto, pues dichos funcionarios dependen de la voluntad presidencial, pero, si empleamos una óptica diversa veremos cuales son las consecuencias.

En efecto los autores referidos mencionan el caso concreto de que si un reglamento que ha sido expedido por el Ejecuti

vo, dejase de ser refrendado por el Secretario del ramo correspondiente, la solución mas simple es remover al Secretario, sustituyéndolo por otro dispuesto a obedecer y cumplir las determinaciones del ejecutivo y con ello se solucionaría el problema, pues el refrendo del reglamento se cumpliría, pero en el caso de que fuera otro Secretario que no compartiera la propia tesis presidencial, también sería removido y los siguientes correrían la misma suerte, hasta encontrar al idóneo para desempeñar el cargo, queremos decir, el que esté dispuesto a realizar el refrendo correspondiente.

Sin embargo, desde la óptica diversa a que nos referimos sería el planteamiento que a continuación señalamos: si la ley expedida por el Congreso de la Unión es contraria a los intereses del Ejecutivo contraviniendo planes y proyectos de éste, pensamos que para evitar la aplicación del reglamento que daría plena aplicación de la ley, bastaría únicamente que hiciera saber de alguna manera, al Secretario de Estado, que no es su voluntad que se conceda el refrendo respectivo, al parecer, ésto se entendería como una orden dictada por el Presidente, pero si ello ocurriera claramente, el mismo titular del Ejecutivo estaría imponiendo una directriz típicamente contraria a derecho, pues su orden se entendería como contraria al espíritu de la norma señalada en la fracción I del artículo 89 constitucional, toda vez que no estaría proveyendo

a la exacta observancia de la ley, lo cual como ya dijimos, implicaría una responsabilidad, pero puede ser que la orden no sea escrita ni directamente ordenada en forma verbal, esto es, que la directriz de no firmar el reglamento se realice a través de ciertos indicios o actos que den a entender al Secretario que no es la voluntad del ejecutivo que se refrende el reglamento, lo que políticamente se conoce como enviar señales, situación un tanto compleja pero muy socorrida en los oscuros pasillos de la política mexicana.

En ésta óptica tenemos que es el propio ejecutivo el cual está "ordenando", es decir está expresando con claros indicios su inconformidad, no con el reglamento que expide sino con la propia ley aprobada por el Congreso, y si ésta situación, hipotética se llegase a dar, en nuestra modesta opinión, creemos que el Ejecutivo no removería al Secretario de Estado, y en el caso de que existiera una bien definida posición del Congreso en el sentido de solicitar la remoción del Secretario rebelde, tal vez el Presidente accedería a realizar el cambio respectivo, sólo que a quien nombrara daría las mismas instrucciones y por los conductos políticos antes mencionados, es decir, enviaría señales para que se abstuviera de refrendar.

Como puede observarse, la tesis que plantean los Maestros del Derecho Constitucional, puede ser aplicada a contrario sensu, situación que no demerita la facultad del Ejecutivo y

mucho menos viola disposición constitucional alguna.

C) EL SECRETARIO DE ESTADO Y SU NEGATIVA.

Al hacer referencia a la negativa del Secretario de Estado, evidentemente nos estamos refiriendo al tema en estudio, toda vez que las diversas negativas que puedan presentarse en alguien que desempeñe un cargo de ésta naturaleza, pueden ser heterogéneas y ajenas a la hipótesis que aquí se indica.

Bien, el Secretario de Estado o también denominado Secretario de Despacho, es un Servidor Público de la Administración Pública, clásica del sistema presidencial, toda vez que en otra clase de régimen, concretamente en el Parlamentario, se les conoce con el nombre de Ministro.

El Secretario de Estado "es la persona física, titular de la Secretaría; es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, en éste orden de ideas la Secretaría viene a ser la estructura y el Secretario, el funcionario que la encabeza"⁵⁶.

Efectivamente, el Secretario de Estado, es un funcionario integrante de la Administración Pública, y valga la redundancia es el titular de una Secretaría de Estado, que a su vez viene a ser una Dependencia, sujeta a la voluntad jurídica y

56. Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1981. Pág. 89

política del Titular del Poder Ejecutivo, en otras palabras, del Presidente de la República.

El sustento jurídico de las Secretarías de Estado se encuentra en el artículo 90 constitucional que textualmente nos dice:

"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".

Por su parte el artículo 91 de la propia Constitución nos dice textualmente lo siguiente:

"Para ser Secretario del Despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos".

De ambos artículos constitucionales se desprende la relación y naturaleza jurídica que guarda el Secretario de

Estado con el Presidente de la República, toda vez que se hace necesario "por imperativos prácticos ineludibles que el Presidente sea auxiliado por diversos funcionarios que, a su vez son Jefes de las Entidades Gubernativas que tienen a su cargo la atención de todos los asuntos concernientes a los distintos ramos de la Administración Pública".⁵⁷

La norma que regula la actividad de la Administración Pública se denomina Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual establece en su artículo 2° que:

"En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes Dependencias de la Administración Pública Centralizada:

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

En la mencionada Ley Orgánica, se describen las principales facultades y obligaciones de los titulares de las distintas Dependencias que integran la Administración Pública Federal, llamando poderosamente la atención, por lo que hace a nuestro tema, el artículo 11 que nos dice: "Los titulares de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos ejerzaran las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República".

57. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1991. P. 793

Decimos que llama la atención, debido a que en ese numeral nos está señalando que es el propio Presidente de la República quien otorgará el nombramiento respectivo, por consecuencia aquí, se hace necesaria la subordinación del Secretario.

Los artículos 12 y 13 de la señalada ley, mismos que ya han sido transcritos en otro capítulo de este trabajo, manifiestan la participación del Secretario de Estado en cuanto hace a los proyectos de ley, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, así como su respectivo refrendo al que se encuentran obligados.

En el terreno doctrinal, el Secretario de Estado no tiene responsabilidad política alguna ante el Congreso, pues si bien es verdad que la Constitución en su artículo 93, señala que tanto los Secretarios de Despacho como los Jefes de Departamentos Administrativos darán cuenta al Congreso, del estado que guardan sus respectivos ramos, ello no implica que tengan que responder de sus actos ante el propio Congreso, pues evidentemente el hecho de informar a la Cámara que los requiera o al Pleno, únicamente es para que los miembros del Legislativo estén informados de la actividad desarrollada en el ramo del Secretario o Jefe requerido, pero no hace responsable al Secretario de sus actos ante los legisladores, pues esto

únicamente se dá en el régimen parlamentario, pero tratándose de nuestro sistema presidencial, el Secretario responde únicamente ante el Presidente de la República.

La voluntad del Secretario se encuentra sujeta a la propia determinación del Ejecutivo, sin embargo, lo estatuido por el artículo 93 constitucional concede, en apariencia, responsabilidad, situación ficticia jurídicamente, dado que si el Congreso determinara realizar una investigación sobre alguna actividad específica llevada a cabo por el titular de la Secretaría compareciente, y se encontrase alguna anomalía, ello se haría del conocimiento del propio Presidente de la República, pues, si atendemos a lo dispuesto en el último párrafo del artículo en comento, la referencia es clara y precisa "los resultados de la investigación se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal."

Ahora, si consideramos lo manifestado por Gabino Fraga, que hace notar "que la Constitución Mexicana establece prácticamente la irresponsabilidad del Presidente de la República, pues en su artículo 108 dispone que ese funcionario durante el tiempo de su encargo sólo puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común"⁵⁸ tenemos que no existe responsabilidad de ningún funcionario por actos de gobierno; pero el mismo Fraga nos menciona que en el ejercicio de las facultades del Poder Ejecutivo de acuerdo a la determi-

nación expresa del citado artículo 108 constitucional, la responsabilidad recae en el Secretario de Estado, aquí vale hacer un paréntesis, es decir, el Secretario de Estado no es responsable ante el Congreso, pero si lo es en términos de la Ley Reglamentaria del supracitado artículo constitucional, pues en dicha ley se hace mención a la responsabilidad de quienes incurran por actos u omisiones en el desempeño de sus funciones respectivas y si eso se relaciona con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo texto es reiterativo del artículo 92 de la propia Constitución, en una idea muy particular, pensamos que no existe la responsabilidad del Secretario de Estado, toda vez que nos hablan de que 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 los Titulares de los mismos.

En éste sentido si atendemos al contenido del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encontramos que es un aspecto bien definido, el refrendo es obligatorio, pues en una correcta interpretación nos indica que para la validez y observancia constitucionales del regla -

mento, decreto o acuerdo expedido por el Ejecutivo, "deberán" estar firmadas, sin embargo, debemos hacer una pequeña observación, en cuanto al contenido de la presente disposición, pues es evidente que tanto la Constitución como la Ley Orgánica en comento, utilizan la expresión "deberán", es decir, es un tiempo futuro, pues es claro que no utilizan el término "deben", lo cual hace una diferencia concreta, pues en tanto al hablar en tiempo futuro de un acto que debe ser llevado a cabo, ello no hace obligatorio el acto en sí mismo, y para efectos de la hipótesis que planteamos, resulta por demás claro que la entrada en vigor de un reglamento que hará más ágil la ley expedida por el Congreso, puede ser indefinidamente pospuesto a través de la negativa a refrendar por parte del Secretario.

Volviendo a lo establecido por el artículo 108 Constitucional que nos señala la responsabilidad de los servidores públicos por actos u omisiones en el desempeño de sus funciones, encontramos que es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la que sanciona dichos actos u omisiones, ésta Ley dispone en su artículo 2° que "son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo I y III del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales"; el Secretario de Estado se encuentra contemplado en el párrafo I

del multicitado artículo 108 constitucional.

La Ley de Responsabilidades a que nos referimos, indica atendiendo a la Constitución en su artículo 109, que las sanciones se impondrán mediante juicio político a los servidores públicos que se señalan en el artículo 110 constitucional cuando incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos y el artículo 7 de la Ley de Responsabilidades textualmente señala:

"Redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho:

- I.- El ataque a las Instituciones democráticas;
- II.- El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;
- III.- Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;
- IV.- El ataque a la libertad de sufragio;
- V.- La usurpación de atribuciones;
- VI.- Cualquier infracción a la Constitución o a las Leyes Federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las Instituciones;
- VII.- Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y

VIII.-Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos, federales y del Distrito Federal.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

El Congreso de la Unión valorará la existencia y gravedad de los actos u omisiones a que se refiere éste artículo. Cuando aquellos tengan carácter delictuoso se formulará la declaración de procedencia a la que alude la presente ley se estará a lo dispuesto por la legislación penal".

Como puede observarse, la falta de refrendo únicamente podría encuadrarse en la fracción VI ó VII del artículo supracitado, sin embargo, podría alegarse por el funcionario, atendiendo a la hipótesis que planteamos, argumentando que la falta de refrendo es debida a la poca coordinación entre la ley y los planes y programas del Presidente, y por tal motivo no refrenda el reglamento expedido por el Ejecutivo para no entorpecer los proyectos de éste último.

Por tal motivo, nosotros sostenemos la idea de que no existe responsabilidad del Secretario de Estado, ni de carácter político, ni de carácter administrativo, por consecuencia

no estaría sujeto al control de la Cámara, a mayor abundamiento es de indicarse que la responsabilidad del citado funcionario es únicamente ante su jefe inmediato, el Presidente de la República, y en el supuesto de ser procedente el juicio político, como ya se ha hecho mención es el titular del Ejecutivo quien puede o no removerlo de su puesto; y ante la determinación presidencial, en el caso de una negativa, la Cámara o el Congreso en sí están impedidos para fincar responsabilidad al propio Presidente, ahora, desde nuestra óptica, la falta de refrendo no constituye ningún delito sancionado por la Ley Penal, y ante éstas circunstancias pensamos que de ninguna manera se puede impedir que mediante la utilización de las "señales política", el Secretario del ramo a que el asunto corresponda, se abstenga de refrendar el reglamento expedido por su jefe inmediato, en la hipótesis que planteamos.

D).-CONSECUENCIAS JURIDICAS DE LA NEGATIVA AL REFRENDO.

Hemos planteado a lo largo del presente trabajo, las posibilidades de que el Presidente de la República se vea inmerso en una situación política un tanto desusual en nuestro país, es decir, estamos expresando el caso hipotético, hasta ahora, de que el Congreso de la Unión se encuentre integrado en su mayoría por miembros cuya procedencia, en virtud de la constitucionalización de los partidos, pertenezca a la oposición.

Así también al mencionar la necesidad de una defensa jurídica por parte del Ejecutivo, en el caso de que le impulsaran una ley contraria a los intereses plasmados en su plan de gobierno, éste recurriría a lo que nosotros consideramos un arma jurídica, latente y poco vista pero muy eficaz para neutralizar la imposición de la norma legal, consistente en emplear, y valga la expresión, los servicios del Secretario o Secretarios del Ramo que se vean involucrados por virtud de los alcances de la ley, hemos argumentado algunos puntos de vista factibles de ser puestos en práctica, así como sus alcances y limitaciones legales.

Ahora trataremos de ver cuales serían las consecuencias legales que pudieran darse en el caso de una negativa por parte del funcionario constitucionalmente señalado para refrendar un reglamento u otro acto del Presidente, y por el cual se requiera su rúbrica.

El artículo 92 Constitucional establece la facultad del refrendo y así dispone que sin la firma del Secretario del Ramo a que el asunto pertenezca, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente no serán obedecidos; si como hemos mencionado el propio Presidente dispone de las "señales políticas" para el efecto de hacer entender su voluntad en el sentido de evitar el refrendo del acto correspondiente, es claro que no existe riesgo alguno de incurrir en responsabili-

dad ante el Ejecutivo. sin embargo se corre el riesgo de poder encuadrar la conducta en las disposiciones establecidas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pues como ya señalamos en el punto que antecede, se podría circunscribir la abstención del refrendo en alguna de las fracciones VII y VIII del artículo 7 de la antes mencionada ley, hasta ahora sostenemos que no existe tal responsabilidad, pero es factible que pudiese darse, toda vez que ésta actitud sería susceptible de vulnerar los intereses sociales o constitucionales, de tal suerte que ante una mala defensa, el Congreso podría encontrar responsable al titular de la Secretaría de Estado involucrado.

En éste sentido, pensamos que la consecuencia no tendría un carácter jurídico, sino eminentemente moral, dada la falta de una normatividad explícita para poder juzgar los actos de los distintos auxiliares del titular del Ejecutivo, pues aún cuando sea procedente la responsabilidad a través del juicio político establecido por la ley antes citada, ello no implica su movilidad del cargo, ya que como hemos señalado, corresponde al Presidente la facultad de removerlo de dicho cargo, más aún si el sujeto víctima de las circunstancias interpretó en forma adecuada las "señales" enviadas por su Jefe inmediato, es factible que no sea removido de su puesto y en el caso extremo de no ocurrir ésto, lo mas viable sería que fuera

remitido a una posición si no igual de relevante, cuando menos de importancia dentro de la Administración Pública.

En el caso que hemos tratado a lo largo de este trabajo, sentimos que no existe ninguna consecuencia jurídica hacia el Secretario rebelde, pues como ya lo hemos reiterado sucesivamente, éste únicamente obedece instrucciones no escritas por su Jefe, situación válida en nuestro sistema político vigente.

Es muy posible que ante la problemática vertida en ésta investigación, el Congreso de la Unión tuviera que reforzar algunos mecanismos legales para evitar que el Ejecutivo burle, por decirlo de alguna manera, las indicaciones o más bien la normatividad legal expedida por los representantes populares, y así, de darse la hipótesis señalada, es muy factible que se buscara redefinir lo establecido por las diversas normas constitucionales y secundarias para el efecto de hacer efectiva la responsabilidad tanto del Presidente de la República como de los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, pues es claro que un sistema jurídico cuyas normas pueden ser eludidas mediante acciones encubiertas, definitivamente es un sistema que responde a una obsolescencia que debe ser actualizada y como toda normatividad básica debe tender a contemplar un panorama futuro bajo cuya estructura se puedan regir acciones aún no existentes, no hay que olvidar que uno de los principios básicos constitucionales es la crea-

ción de normas cuyo contenido alcance metas inmediatas, mediatas y a largo plazo.

De esta manera se propone la reforma al artículo 92 constitucional para quedar como sigue:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos, en caso de abstenerse de cumplir con ésta obligación, se procederá penalmente contra el rebelde conforme a los lineamientos establecidos en la ley secundaria".

Esta sería una forma de poder cubrir una abstención, y obligar de éste modo al propio Presidente de la República a cumplir con eficacia lo estatuido por el artículo 89 Fracción I de la Constitución.

Así también, el artículo 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe incluir otra fracción en la cual se cumplimente lo prescrito por el artículo 92 que proponemos se reforme, y agregarse otro artículo en el cual se señale como sanción la incapacitación para ocupar otro cargo en la Administración Pública Federal, en forma definitiva.

En el Código Penal, se debe reglamentar un tipo penal exclusivo, para el efecto de sancionar al Secretario de Estado que incumpla con el refrendo, para de esta manera evitar cualquier forma de pretender burlar una disposición constitucional como es el caso que nos ocupa.

Pues si ya fueron definidos en el Código Penal lo que son delitos graves, por analogía esto se debe de interpretar que está dirigido a cubrir la laguna que se encontraba contenida en el segundo párrafo del artículo 108 constitucional, porque no cumplimentar la laguna comprendida en el párrafo primero del mismo artículo en relación con el 92 de la Constitución y con el 7° de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

C O N C L U S I O N E S .

C O N C L U S I O N E S .

PRIMERA.- Las Instituciones Jurídicas Romanas, poco se ocuparon del derecho público, toda vez que sus lineamientos estuvieron encauzados a la creación de normas de carácter privado, sin embargo, existen algunos precedentes por virtud de los cuales podemos establecer la existencia de ciertos precedentes con el acto de refrendo, tal es el caso de la "auctoritas patrum", por la cual el Senado romano, sancionaba las decisiones de la Comitia curiata, dando con ello la vigencia a las normas jurídicas.

Aclaremos que esto únicamente debe ser considerado como un rasgo o matiz parlamentario y nunca se debe entender que se trate de un refrendo de pleno derecho en el sentido de la concepción moderna, pero si como un verdadero antecedente del acto refrendatario.

SEGUNDA.- El refrendo adquiere su naturalización de legalidad en el sistema jurídico inglés, pues es en Inglaterra, después de un proceso evolutivo, donde se emplea como condicionante de validez para todos aquellos actos en que interviene el Rey, y no hay que pasar desapercibido que esto implicaba en primer lugar la certificación de documentos a través de la colocación de sellos, para subsiguientemente, por medio del "Statute of Frauds", requisitarse la firma de aquellos que intervenían en ciertos actos; posteriormente, y

ante la inviolabilidad del Rey, se hizo necesaria la presencia de un Ministro responsable contra el cual pudieran ser encauzadas las acciones legales.

TERCERA.- Es válido señalar como antecedente del refrendo al sistema jurídico francés, toda vez que la figura del refrendo llegó a nuestro país a través de la Constitución de Cádiz, que a su vez se inspiró en su similar francesa de 1791, lo que, sin duda alguna, refleja la importancia y trascendencia de la disposición contenida en esta última, relacionada con el refrendo. Además, en Francia, es donde aparece por primera vez plasmado constitucionalmente el precepto normativo que hace referencia a la necesidad de que los actos del rey deben estar refrendados por el ministro.

CUARTA.- El refrendo llega a México, vía la Constitución de Cádiz de 1812, pero es de hacer mención que el texto contenido en el artículo 225 de la misma, fue tomado de la Constitución Francesa de 1791, como anteriormente se indicó, y las subsecuentes normas constitucionales elaboradas en México, tomaron la idea de la de Cádiz, prácticamente sin discutir su contenido: pues como se ha visto a través del presente trabajo, los estudios realizados en torno a ésta figura, son escasos, mayormente, si se toma en cuenta que incluso en los diarios de Debates de las distintas Legislaturas, al haberse puesto a discusión el artículo o los artículos

relacionados con el refrendo, éstos fueron aprobados siempre, sin mayor discusión.

QUINTA.- El refrendo constituye un acto por virtud del cual los Secretarios de Estado o Jefes de Departamentos Administrativos autentifican los actos del Presidente de la República, solidarizándose de hecho y de derecho, pues implica una responsabilidad de carácter constitucional a la que podríamos denominar *sui generis*, y se compone de dos elementos uno formal, que se concretiza con la firma del Secretario anuente y otra material consistente en aceptar como suyos los actos del Jefe de Estado.

SEXTA.- El contenido del artículo 92 constitucional que contiene los elementos sobre los cuales debe refrendarse un acto para ser obedecido, tiene íntima relación con el artículo 89 fracción I de la propia Constitución, por cuanto hace a la facultad reglamentaria, y que para el caso de existir un Congreso integrado por un número de miembros que constituyan mayoría de un Partido Político distinto al del que emane el Presidente de la República, surgiría la controversia para el efecto de hacer o no un debido cumplimiento de las leyes aprobadas por el Legislativo.

SEPTIMA.- El refrendo para su validez, de acuerdo al artículo 92 constitucional, únicamente requiere de la firma

del Secretario de Despacho o del Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda y sin dicho requisito no serán obedecidos los actos mencionados en dicho numeral, es decir, los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente; ahora bien, tratándose de una disposición remitida por el Congreso de la Unión que previamente ha pasado por todos y cada uno de los pasos señalados en el proceso legislativo, es importante expresar que solo requieren la firma del Secretario de Gobernación, que en nuestro caso es el obligado a publicar en el Diario Oficial de la Federación las disposiciones remitidas por el Congreso, por tanto su acto refrendatario, podemos mencionar no encuadra dentro del contenido del artículo 92 constitucional, por ser únicamente una secuencia del proceso legislativo.

OCTAVA.- La hipótesis que se plantea referente a que en el Congreso de la Unión haya una mayoría de legisladores, cuyo origen sea de un partido de oposición al del Presidente de la República, no es remota y si pensamos que la globalización de los asuntos de carácter económico, político y social, cada vez se hacen más continuas, a pesar de la famosa autodeterminación de los pueblos, es muy factible que lleguemos a desarrollar una verdadera democracia representativa en nuestro sistema político mexicano, pues no está lejano el día en que los ciudadanos adquieran conciencia plena de que debe

existir un Estado en el cual se dé un verdadero equilibrio de poder y éste debe ser entre el Legislativo y el Ejecutivo, debiendo quedar como garante de la legalidad el Poder Judicial, y en éste sentido, a pesar de las últimas elecciones en las cuales el Partido Oficial obtuvo nuevamente "carro completo", es probable que exista ése Congreso de Oposición, y dé un debido balance al equilibrio de poderes.

NOVENA.- El Jefe del Poder ejecutivo, posee una amplia gama de facultades de carácter constitucional, pero también de índole extraconstitucional, en la fracción I del artículo 89 constitucional se le faculta para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expide el Congreso de la Unión; pero tratándose de un Congreso de Oposición por virtud del cual se expidieran leyes cuyo contenido fuera contrario a los intereses de su propio plan de gobierno, es evidente que buscaría la forma de neutralizar el efecto comprendido en las normas que le sean remitidas por el Legislativo, y ello lo haría a través de su facultad reglamentaria y empleando a contrario sensu el mecanismo de refrendo, es decir evitaría la plena funcionalidad de la ley, coordinándose con su Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, para que éstos últimos se abstuvieran de refrendar el reglamento por virtud del cual operaría a plenitud la ley.

DECIMA.- El secretario de Estado al negarse a refrendar un acto del Ejecutivo, tiende a incurrir en desobediencia a su Jefe inmediato, y si de acuerdo al artículo 89 fracción II es facultad del Presidente de la República nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho o Jefes de Departamentos Administrativos, lo más indicado y al que todos los constitucionalistas refieren, es a que podría ser removido sin problema alguno, pero si interpretamos el contenido de dicha fracción y numeral a contrario sensu, podremos deducir que el Secretario o Jefe de Departamento referidos, no -- incurrirían en desobediencia a su superior, ni tampoco violarían disposición constitucional alguna, toda vez que podrían renunciar antes de ser llamados a cuenta por el Congreso, y en última instancia el Congreso no podría sancionarlos, ni tampoco incurrirían en ninguno de los supuestos de responsabilidad a que alude la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigente.

DECIMA PRIMERA.- Existe una laguna en el artículo 92 constitucional, pues su contenido puede ser aplicado a contrario sensu, cuando alguna ley interfiera con los planes o proyectos de gobierno del Ejecutivo Federal, por consecuen -- cia, para el efecto de evitar que la representación nacional cuyo símbolo es el Poder Legislativo en sus dos Cámaras sea burlado en sus determinaciones, se propone que se reforme el

Código Penal, anexándose un artículo que contemple sanciones a quienes de una u otra manera no lleven a cabo lo establecido en los preceptos normativos constitucionales; así también la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su artículo 7°, debe ser reformada para dar lugar a una sanción que establezca la incapacitación definitiva para ocupar un cargo o puesto dentro de la Administración Pública a quien eluda el contenido de alguna disposición constitucional.

DECIMA SEGUNDA.- Por último se propone la reforma al artículo 92 constitucional para quedar como sigue:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos, en caso de abstenerse de cumplir con ésta obligación, se procederá penalmente contra el rebelde, conforme a los lineamientos establecidos en la Ley Secundaria."

De esta forma se evitaría cualquier violación al artículo en comento, pues evidentemente ningún funcionario estaría dispuesto a ser procesado y mucho menos a ser sancionado con inhabilitación definitiva para volver a ocupar un cargo o puesto en la Administración Pública.

BIBLIOGRAFIA.

- ACOSTA ROMERO, MIGUEL.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1981
- AGUILAR Y CUEVAS, MAGDALENA.- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa, S.A. Tercera Edición. México 1989
- ANDRE, HAURIUO.- Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. Ediciones Ariel. Barcelona 1971
- BARAJAS MONTES DE OCA, SANTIAGO.- Comentario al Artículo 92 en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "Comentada", en la Edición 1985 y Edición 1992
- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1973
- CACERES CROSA, GONZALO.- El Refrendo Ministerial. Instituto González Posadas de Derecho Público. Madrid. Tipografía de Archivo Olozagal. 1934
- CÁRPIZO, JORGE.- El Presidencialismo Mexicano. Editorial Siglo XXI. México 1991
Estudios Constitucionales. Editorial UNAM-La Gran Enciclopedia Mexicana. México 1983.
La Constitución de 1917. Editorial Porrúa, S.A. México 1983.
- CASTELLANOS TENA, FERNANDO.- Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa, S.A. México 1984.
- DIEZ, MANUEL MARIA.- Manual de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial Plus Ultra. Buenos Aires. Argentina 1985.
- DUVERGER, MAURICE.- Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel 5ª Edición. España 1989.
- FLORIS MARGADAN'T, GUILLERMO.- Derecho Romano. Editorial Esfinge, S.A. México 1978.
- FRAGA, GABINO.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México 1982.
- GAMAS TORRUCO, JOSE.- Regímenes Parlamentarios de Gobierno. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1976.

- GARCIA LAGUARDIA, JORGE MARIO.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México 1984. Tomo VII.
- GONZALEZ OROPEZA, MANUEL.- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México 1984. Tomo VII
- KELSEN, HANS.- Teoría General del Derecho y del Estado. Textos Universitarios-UNAM. México 1983.
- LINARES QUINTANA, SEGUNDO.- Ciencia del Derecho Constitucional Tomo IV. Editorial Lozada. Buenos Aires, Argentina 1957.
- MORENO, DANIEL.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax- México. Librería Carlos Cesarman, S.A. México 1979.
- PALLARES, EDUARDO.- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A. México 1978
- PEREZ SERRANO, NICOLAS.- Tratado de Derecho Político. Editorial Civitas. Madrid, España 1984.
- PETIT, EUGENE.- Tratado Elemental de Derecho Romano. Editora Nacional. México 1969.
- SAENZ ARROYO, JOSE y OTROS.- El Refrendo y las Relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, S.A. México 1986
- SERRA ROJAS, ANDRES.- Derecho Administrativo. Tomo I Editorial Porrúa, S.A. México 1979.
- TENA RAMIREZ, FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1991
Leyes Fundamentales de México 1808-1992. Editorial Porrúa, S.A. México 1992.
- VALENCIA CARMONA, SALVADOR.- El Poder Ejecutivo Mexicano en Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917. Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México 1992
- USINGER, OWEN G.- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Editorial Bibliográfica Argentina. 1977

LEGISLACION.

- Código Penal para el Distrito Federal. Editorial Pac, S.A. de C.V. 1990.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Pac, S.A. de C.V. 1994
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa, S.A. México 1994
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa, S.A. México 1994
- Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A. México 1992
- Reglamento de Construcciones. Editorial Pac, S.A. de C.V. 1992
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. 1985
- Reglamento Gubernativo de Justicia Cívica para el Departamento del Distrito Federal. 1993
- Reglamento Interior del Departamento del Distrito Federal. 1985
- Reglamento para el funcionamiento de establecimientos mercantiles y celebración de espectáculos públicos. 1991

JURISPRUDENCIA.

- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1988, Primera Parte. Tribunal Pleno. Tesis jurisprudencial 3/88. Refrendo de los Decretos Promulgatorios correspondientes únicamente al Secretario de Gobernación el de las Leyes aprobadas por el Congreso de la Unión.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1985. Tribunal Pleno. Tesis jurisprudencial No. 73. Leyes, Amparo contra la expedición, promulgación y publicación de las.

- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985. Tribunal Pleno. Tesis jurisprudencial No. 101. Refrendo de los Decretos del Ejecutivo por los Secretarios de Estado respectivos.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985. Tribunal Pleno. Tesis jurisprudencial No. 102. Refrendo de una Ley. Constitucionalidad del.
- Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1985. Tribunal Pleno. Tesis jurisprudencial No. 103. Refrendo. Revisión improcedente interpuesta por la Autoridad de quien se reclame el.

OTRAS FUENTES.

- Diario de los Debates. Congreso Constituyente 1916-1917. Editorial Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Tomo II. México 1985
- Diario Oficial de la Federación. 19 de marzo de 1938. Expropiación del Patrimonio de las Compañías Petroleras.
- Diario Oficial de la Federación. 12 de marzo de 1942. Indemnización de las Compañías Petroleras.
- Diario Oficial de la Federación. 31 de julio de 1942. Ley General de Bienes Nacionales.
- Diario Oficial de la Federación. 26 de agosto de 1944. Ley General de Bienes Nacionales.
- Diccionario Patria de la Lengua Española, Gran. Tomo I. Editorial Patria, S.A. de C.V. México 1983.
- Diccionario Enciclopédico Oceáno Uno. Ediciones Oceáno. Barcelona 1994
- Enciclopedia Sopena. Nuevo Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Editorial Ramón Sopena, S.A. Barcelona 1980.
- Revista de la Facultad de Derecho "El Ejecutivo y su Gabinete". Abril-Junio de 1952 T. II No. 6

I N D I C E

LA PROBLEMÁTICA DEL REFERENDO EN EL CASO DE UN
CONGRESO DE OPOSICIÓN AL EJECUTIVO.

	Pág.
INTRODUCCION. -----	I
CAPITULO I	
ANTECEDENTES DEL REFERENDO.	
A) Roma. -----	1
B) Inglaterra. -----	6
C) Francia. -----	10
D) México. -----	18
CAPITULO II	
ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.	
A) Noción General del Referendo. -----	33
B) Análisis del Artículo 92 Constitucional. -----	47
C) El Referendo al Inicio de la Vigencia. -----	62
D) Su Función Actual. -----	70
CAPITULO III	
PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA.	
A) Un Congreso de Oposición al Presidente (Ejecutivo).- 86	86
B) Facultades del Ejecutivo. -----	100
C) El Secretario de Estado y su Negativa. -----	111
D) Consecuencias Jurídicas de la Negativa al Referendo.- 120	120
CONCLUSIONES. -----	126
BIBLIOGRAFIA. -----	133