



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL REFRENDO MINISTERIAL  
EN MEXICO"

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
JUSTO FRANCISCO RUIZ MANRIQUEZ

MEXICO, D. F.

JULIO DE 1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

269097



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 esta 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.

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

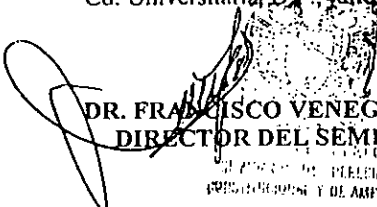
ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero **RUIZ MANRIQUEZ JUSTO FRANCISCO** inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**EL REFRENDO MINISTERIAL EN MÉXICO**", bajo la dirección del Lic. S. Andrés Banda Ortiz, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Banda Ortiz en oficio de fecha 22 de junio del presente año, me manifiesta haber aprobado la referida tesis; por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

A T E N T A M E N T E  
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., Julio 1º de 1998.

  
DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

SECRETARÍA DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

*NOTA: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

FVT/elsv.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

P R E S E N T E

Distinguido Doctor:

Con toda atención me permito informar a usted que he dirigido y revisado completa y satisfactoriamente la Tesis Profesional intitulada "EL REFRENDO MINISTERIAL EN MEXICO", elaborada por el alumno RUIZ MANRIQUEZ JUSTO FRANCISCO.

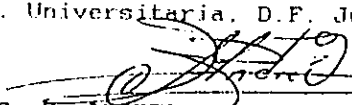
La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva y, en consecuencia, el trabajo profesional de referencia reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes de nuestra Universidad.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

A T E N T A M E N T E

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"

Cd. Universitaria, D.F. Junio 22 de 1998.

  
L.C. S. ANDRES BANDA ORTIZ  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo

pac.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



México, D.F., 12 de marzo de 19 96.

Inscripción en el Seminario de DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
(Nombre del mismo)

RUIZ MANRIQUEZ JUSTO FRANCISCO natural de MEXICO, D.F.  
(Apellidos y Nombre) (Población o Estado)

de 30 años de edad, con domicilio en CAFETALES #28, CASA 46, GRANJAS COAPA  
TLALPAN, C.P. 14330 Teléfono 673-42-58 queda inscrito en el

Seminario que arriba se menciona, para la elaboración de su tesis de LICENCIATURA  
(Licenciatura o Doctorado)

con el maestro LIC. S. ANDRES BANDA ORTIZ

Tema de la Tesis "EL REFRENDO MINISTERIAL EN MEXICO"

Número de credencial 8448387-8 Número de la inscripción 96/037

ADVERTENCIA: En caso de discrepancia entre la tarjeta del Seminario y la del alumno, hará fé la primera, salvo pruebas en contrario.

Firma del Alumno

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.  
Firma del Director del Seminario

A MI PADRE

DR. JUSTO RUIZ LÓPEZ

YA QUE FUISTE UN MAGNÍFICO PADRE

Y UN GRAN CONSEJERO

A MI MADRE

SRA. JOSEFINA MANRIQUEZ MARTÍNEZ

QUE ME HAS APOYADO EN TODO

A MIS HERMANOS  
RUBEN RUIZ MANRIQUEZ  
ANDRES RUIZ MANRIQUEZ  
NO FUERON HERMANOS  
SINO GRANES AMIGOS

A MIS TÍOS  
ADELINA MANRIQUEZ MARTÍNEZ  
FRANCISCO SOLÍS VARGAS  
QUE ESTUVIERON CONMIGO EN TODO

A MI ASESOR

LIC. ANDRES BANDA ORTÍZ

POR HABERME ASESORADO Y APOYADO

DURANTE LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO

A MI MAESTRO

LIC. ENRIQUE TIRADO GUTIERREZ

QUE FUE UN GRAN CATEDRÁTICO Y AMIGO

A ODETTE BASSOCOHT DE ANDA

POR SER UNA GRAN COMPAÑERA



# ÍNDICE

	PÁGINA
PRÓLOGO.....	3
INTRODUCCIÓN.....	7
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>CONCEPTO, IMPORTANCIA Y FINALIDADES.....</b>	<b>9</b>
I.1. Concepto.....	10
I.2. Finalidades.....	16
I.3. Importancia.....	19
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....</b>	<b>32</b>
II.1. Constitución de Cádiz de 1812.....	33
II.2. Constitución de Apatzingán de 1814.....	37
II.3. Constitución de 1824.....	38
II.4. Constitución de 1836.....	39
II.5. Bases Orgánicas de 1843.....	41
II.6. Constitución de 1847.....	43
II.7. Constitución de 1857.....	43
II.8. Constitución de 1917, Texto original.....	44
II.9. Artículo 92.....	47
<b>CAPÍTULO III.</b>	
<b>DERECHO COMPARADO.....</b>	<b>54</b>
III.1. SISTEMA PARLAMENTARIO.....	55
A) Inglaterra.....	63
B) Francia.....	73

	<b>PÁGINA</b>
C) España.....	77
III.2. SISTEMA PRESIDENCIALISTA.....	78
A) Estados Unidos.....	82

#### **CAPÍTULO IV**

<b>PARTICIPACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO.....</b>	<b>87</b>
IV.1. Ley de Secretarías de Estado, Texto Vigente.....	90
IV.2. Reforma a la Ley en 1981.....	105
IV.3. Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal del 6 de abril de 1934.....	106
IV.4. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1935.....	108
IV.5. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 31 de diciembre de 1939.....	109
IV.6. Reglamento del artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado Publicado en el Diario Oficial del 27 de marzo de 1940.....	111
IV.7. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 13 de diciembre de 1946.....	112
IV.8. Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.....	113
IV.9. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal...	114
IV.10. Decreto Promulgatorio de leyes.....	114
 <b>CONCLUSIONES.....</b>	 <b>118</b>
 <b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	 <b>123</b>

## P R Ó L O G O

La presente investigación explica el nacimiento e inclusión de la figura jurídica del refrendo en la práctica constitucional mexicana, haciendo especial énfasis en el Acto Promulgatorio.

El tema está relacionado con una iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión, para adicionar un párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de que los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Poder Legislativo sólo pueden llevar el refrendo del Secretario de Gobernación.

La iniciativa de adición tuvo como propósito, según se expresó en su exposición de motivos, aclarar legalmente los alcances del refrendo en el acto promulgatorio de leyes del Congreso, sobre los cuales había confusión derivada de variados antecedentes originados desde fines del siglo pasado.

El refrendo de los Secretarios de Estado, corresponde a satisfacer sólo a actos propios del Presidente de la República. Mediante el refrendo, los Secretarios concurren a la formación de actos del superior jerárquico y se corresponsabilizan mediante su firma en los ordenamientos que éste expide.

Ni en sus antecedentes históricos, ni en su régimen constitucional, el refrendo puede rebasar el ámbito del Ejecutivo y extenderse a los actos de otros poderes.

El artículo 92 de la Constitución, incluido en el capítulo del Poder Ejecutivo, prevé: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal a que el asunto corresponda y sin éste requisito no serán obedecidos".

La norma impone el refrendo sólo a actos del Presidente y no de los otros poderes, además, sólo los actos del Presidente no deben ser obedecidos cuando carezcan del refrendo.

Las leyes expedidas por el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades extraordinarias, aunque son actos materialmente legislativos, son formalmente administrativos y quedan sujetas al refrendo de las Secretarías que correspondan según la materia de dichas leyes.

En el mismo caso se encuentran los reglamentos que, en uso de las facultades que le otorga el artículo 89, fracción I, constitucional, expide el Presidente de la República, los cuales son actos materialmente legislativos, sin embargo, contienen una esencia meramente administrativa y para su validez requieren del refrendo de los Secretarios que corresponda según la materia de dichos reglamentos.

En los actos del Presidente, consistentes en la promulgación de las leyes del Congreso de la Unión, que se formalizan a través de decretos administrativos, y que son promulgatorios de dichos ordenamientos legislativos; se ha planteado la cuestión sobre si deben ser refrendados y quién debe hacerlo.

En los decretos administrativos, se transcriben los decretos y leyes del Poder Ejecutivo. Ello parece haber contribuido a una confusión que ha producido el efecto de afirmar indebidamente, que se requiere el refrendo secretarial en las resoluciones del Congreso, lo que lleva a interpretar que se genera una simbiosis entre el derecho administrativo y la ley o decreto legislativo, por estar en el mismo instrumento y que el acto legislativo queda sujeto al mismo acto formal a que se somete el acto administrativo en la Constitución.

De otra manera no se explica la afirmación, de que conforme al artículo 92 constitucional, el decreto promulgatorio debe ser refrendado por el Secretario del ramo que corresponda, según la materia que contiene la ley o decreto que se transcribe y se está promulgando, el cual fue expedido por el Congreso y constituye un acto formal conforme a esta afirmación, lo que estaría refrendando sería el propio acto legislativo.

Si de acuerdo al artículo 92 constitucional, sólo corresponde el refrendo en relación a los actos del Presidente, el único refrendo que debe llevar es el del Secretario al que el asunto administrativo corresponda; en el caso de los decretos promulgatorios, el de Gobernación, por ser de su competencia el manejo de las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes, la publicación de las leyes y la administración del Diario Oficial de la Federación.

Finalmente, el Presidente de la República, al promover ante el Congreso de la Unión, la adhesión al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, lo hizo en ejercicio de su facultad constitucional con el fin de precisar el alcance de una función a cargo de los Secretarios de Estado y jefes de Departamento Administrativo, actualmente Jefe de Gobierno del Distrito

Federal de acuerdo a las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación a finales del año de 1995; personas que son auxiliares del Poder Ejecutivo, lo que conlleva la intención de mantener un cuidadoso respeto al sistema de división de poderes y consecuentemente la no intervención en los actos del Poder Legislativo.

## INTRODUCCIÓN

Al abordar el presente tema, el refrendo ministerial en México, se pretende hacerlo con el entusiasmo propio de la persona interesada por la investigación de los tópicos que abarca el proceso de formación de la Ley y la importancia de la figura del refrendo, que comprende uno de los aspectos más trascendentales del Derecho, ya que proporciona la eficacia jurídica de la norma; base de nuestro sistema legislativo, ejecutivo y judicial.

En el desarrollo de la presente investigación, se analizará el concepto clásico de la figura jurídica del refrendo, tanto en el lenguaje usual, como en la doctrina mexicana; así como en nuestra Constitución y Leyes que de la misma emanan, esto, con el propósito de obtener una imagen precisa del concepto antes referido, al enfocarlo en su actual aplicación en nuestro sistema constitucional.

Se pretende lograr una conciencia clara de la importancia que reviste el refrendo, señalando de manera exacta la posición y responsabilidad que guarda el Secretario de Estado al realizar el mismo.

Así también, se demostrará que la adición del segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como la interpretación que hace al mismo precepto la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación están en flagrante contradicción con el artículo 92 de nuestra Constitución. Para lo cual, es importante establecer y precisar la diferencia que existe entre los conceptos de Promulgación y Publicación.

De esta manera, en el desarrollo del primer capítulo se establecerá el concepto jurídico de la figura del Refrendo Ministerial en nuestro país, así como sus finalidades y su importancia en el universo de la ciencia jurídica.

Posteriormente, se analizarán los principales antecedentes legislativos que sobre esta figura jurídica, han existido a lo largo de la historia de nuestro país, por lo que se analizarán las principales Constituciones que han hecho mención sobre este tema.

Dentro del tercer capítulo se hará referencia a la relación que guarda el Refrendo Ministerial con los sistemas Parlamentario y Presidencialista, haciendo alusión al Derecho comparado que existe en la materia.

Finalmente, en el capítulo cuarto de la presente investigación se estudiará la participación de las Secretarías de Estado en relación a la figura del Refrendo Ministerial, así como el análisis respectivo de las diferentes leyes de Secretarías y Departamentos de Estado que se han promulgado.



# CAPÍTULO

## I

# CONCEPTO, IMPORTANCIA Y FINALIDADES

*Facultad de Derecho*  
*U.N.A.M.*

---

---

## CAPÍTULO I

### “CONCEPTO, IMPORTANCIA Y FINALIDADES”

#### I.1. CONCEPTO.

El origen de la palabra 'Refrendo', proviene del verbo *ferre*, que significa llevar y de un prefijo inseparable 're', que da la idea de repetición de volver a hacer.

La unión que se produjo de estas dos palabras, dio lugar dentro del latín clásico a un verbo '*Refero*', del que concretamente su formación en gerundio es '*referendus*' y es de donde proviene el vocablo actual de refrendo, tema central de la presente investigación. "Este verbo latino significa: traer otra vez".<sup>(1)</sup>

"Etimológicamente, la palabra refrendo significa volver a llevar, repetir, dar nueva y mayor fuerza a un documento".<sup>(2)</sup>

Esta composición etimológica nos conduce a un significado general, de ámbito más amplio que el jurídico, dando al vocablo refrendo la connotación de acto reiterado, repetitivo o vuelto a cumplir. Estrictamente, explica el mecanismo de un acto reiterado y cumplido repetidamente, es decir, el refrendo representa una vía equivalente a un sistema de revisión.

---

<sup>(1)</sup> BLANCO GARCÍA, Vicente. DICCIONARIO LATÍN ESPAÑOL. Ed. Sopena. España, 1981, p. 452.

<sup>(2)</sup> MONLAO, Pedro Felipe. DICCIONARIO ETIMOLÓGICO DE LA LENGUA CASTELLANA. Ed. Librería el Ateneo. Argentina, 1971, p. 359.

Volver a traer o llevar, suscita en sí mismo el aspecto correlativo de revisión, porque aún cuando la etimología no involucra el fin al propósito, se desprende la idea de volver a ver lo que existe o se hizo previamente para desembocar en el acto del intelecto, que a fuerza de comparar, se cae en la actitud de rectificar. Puede decirse que en este acto se involucra una idea implícita, de necesaria explicación; puesto que volver a ver lo mismo que volver a traer o llevar, tiene que referirse a un acto de la inteligencia para llevar a juicio razonador de conocimiento, en cualquiera de sus aspectos.

De esta manera, desentrañando, el concepto de refrendar, significa originariamente cumplir con un proceso mecánico para obtener una forma de conocimiento por la vía comparativa. Este concepto del refrendo nos conduce a situarlo dentro de la teoría de los valores esenciales, es decir, las cosas son en sí mismas, son o existen por el concepto íntimo que nos formamos de ellas.

Con el propósito de encontrar el significado que tiene la palabra refrendo en el campo de la ciencia jurídica y poder delimitar el campo de aplicación que le corresponde, antes que nada diremos que el refrendo pasa a ser un vocablo de aplicación técnico-jurídica, con un sentido muy parecido con el que se le conoce en el lenguaje.

Así tenemos, que el concepto más simple desde el punto de vista gramatical del refrendo, lo sitúa como una acción y efecto del verbo refrendar, que a su vez significa: "Legalizar un despacho o documento por medio de la firma de la persona autorizada para ello"<sup>(3)</sup>, y desde luego del punto de vista jurídico es "Legalizar un despacho o cédula, firmando después del superior".<sup>(4)</sup>

---

<sup>(3)</sup> ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA. Europea-Americana. t.I. Ed. Espasa-Calpe. España. p. 73.

<sup>(4)</sup> CABANELLAS, Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. t.III. Ed. Porrúa. Méx. 1981. p. 794.

Por otra parte, "para el maestro Rafael De Pina Vara, el refrendo es el acto mediante el cual los Secretarios y Ministros, asumen la responsabilidad que pueda derivarse de los reglamentos, decretos y órdenes del Jefe de Estado, uniendo su firma a la de éste".<sup>(5)</sup>

De lo anterior, podemos manifestar que la palabra refrendo es usada en su sentido más general como una forma de legalización y si este término, sin atender sus fines jurídicos propiamente dichos, es un acto de consentimiento, debemos aceptar que el refrendo viene a ser, originariamente para el Derecho, una especie de adhesión.

El refrendo es el medio material que se utiliza para expresar la legalidad de un documento. En este sentido, es la expresión objetiva de la certificación de un acto, autorizándolo o legalizándolo, por considerarlo auténtico, es decir, en este caso el refrendo tiene por finalidad específica hacer constar o acreditar materialmente que el objeto en cuestión es verdadero o cierto.

"Para el maestro Eduardo Pallares, dentro del Derecho Procesal Civil, refrendar es legalizar un despacho o cédula firmándola después de la rúbrica del superior. Es importante señalar lo que entiende este destacado jurista por legalizar dentro de esta rama del Derecho, nos menciona que la legalización es la anotación puesta en un documento por el funcionario correspondiente, para hacer constar que la firma o firmas que en aquél aparecen, son auténticas, y también para acreditar el carácter del funcionario que expidió el documento. De esta manera se legalizan las firmas de los Jueces y

---

<sup>(5)</sup> PINA VARA, Rafael De. DICCIONARIO DE DERECHO. Ed. Porrúa. Méx, 1988. p. 415.

Magistrados, y se hace constar la función o cargo que desempeña la persona que expidió el documento".<sup>(6)</sup>

De la anterior definición, podemos mencionar que el refrendo es un acto que lleva una función legalizadora que se refiere a la autenticidad de la firma de una persona y que se manifiesta por medio de la consignación de la firma del sujeto refrendatario, es decir, es una mera formalidad certificante y se aplica con un sentido muy semejante en las diversas esferas del Derecho.

Dentro del Derecho Constitucional, el refrendo es el acto por medio del cual el Ministro o Secretario de Estado, consigna su firma en documento expedido por el Jefe de Estado. Pero dentro de esta rama del Derecho, el 'refrendo' no solamente se refiere a la autenticidad de la firma refrendada, sino que además, produce una situación que hace al refrendatario copartícipe del acto relativo, es decir, supone el refrendo un acto de adhesión.

Por lo tanto, ya aplicado el vocablo a los casos de la firma de un Ministro, el refrendo adquiere una significación propia y que se refiere no solo a la legalización o autenticidad del objeto, sino se desarrolla con características y finalidades propias que determinan su naturaleza. No es una figura semejante en todos los regímenes, puesto que las funciones que desarrollan varían según el sistema o formas de gobierno.

En otras palabras, a pesar de la universalidad de su uso y de la igualdad que reviste, el refrendo no constituye una institución que en todos los casos esté integrado por los mismos elementos ni en todos los regímenes

---

<sup>(6)</sup> PALLARES, Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Ed. Porrúa, Méx. 1996. p. 497.

constitucionales desempeña funciones idénticas, como se analizará en los siguientes capítulos.

“Para el destacado jurista Cáceres Croza, el refrendo implica la simultánea concurrencia de dos voluntades coincidentes, a veces de distinto rango, cuyas determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto complejo, que se expresa mediante el elemento formal de la oposición de la firma y del refrendo o contra la firma de las personas que intervienen”.<sup>(7)</sup>

“El propio autor considera que el hecho de distinguir la acción de refrendar dos elementos claramente diferenciados entre sí, es de indudable existencia. El primero de estos elementos, es el subjetivo que incide en la declaración de voluntad del Ministro refrendatario, es la decisión de colaborar o simplemente de consentir el acto realizado en ejercicio de las funciones legales del Jefe de Estado, asumiendo la responsabilidad del mismo (refrendo material), o por un elemento formal. El instrumento de que se sirve el Ministro para manifestar su adhesión o consentimiento, así como el medio probatorio que concretamente personaliza la responsabilidad derivada, constituye la firma con la que el Ministro suscribe el acto en cuestión (refrendo formal)”.<sup>(8)</sup>

En este sentido, el citado autor manifiesta que el acto de refrendar puede descomponerse en una duplicidad de elementos que deben concurrir simultáneamente para integrarle en la auténtica complejidad de su esencia. El factor constante, cuya presencia es indispensable para que el refrendo exista, es precisamente la circunstancia subjetiva de la voluntad del Ministro que

---

<sup>(7)</sup> CÁCERES CROZA, Gonzalo. EL REFRENDO MINISTERIAL. Madrid, España, 1934. p. 5.

<sup>(8)</sup> CÁCERES CROZA, Gonzalo. Op. Cit. p. 6.

consciente el acto emanado por el Jefe de Estado, haciéndolo suyo y aceptando las consecuencias del mismo.

Sin esta decisión que se traduce a su vez en una colaboración voluntaria, es un asentamiento espontáneo, no es posible explicarse el sentido que incide en la institución que examinamos.

Ahora bien, el citado estado de voluntad, puede ser exteriorizado mediante dos formas:

- a) Estampando la firma, es decir, suscribiendo la decisión en el sentido que se trate, si el acto se produce por escrito. Este modo de refrendo lo llamaremos 'refrendo expreso'.
- b) "Por la no dimisión, es decir, la forma del refrendo tácito, existe cuando el Ministro que permanece en el cargo realiza un acto concluyente por virtud del cual manifiesta su consentimiento oralmente, o la omisión en que éste incurre, aceptando la responsabilidad correspondiente."<sup>(9)</sup>

Partiendo de esta idea, consideramos que el Refrendo Ministerial es un instrumento que determina la responsabilidad que corresponde al Ministro por el acto que anticipadamente refrendó. La responsabilidad no es igual en los diversos sistemas de gobierno, dada su propia organización constitucional.

Asimismo, se plantea la hipótesis que corresponde al elemento formal del refrendo, al establecer que la exteriorización de la adhesión del Ministro, que es por lo general la consignación de su firma, puede ser por la no dimisión

---

<sup>(9)</sup> *Ibidem.* p. 13.

en los casos de los actos orales del Jefe de Estado, o por la omisión en que éste incurra, y es aquí donde aparece el denominado 'refrendo'.

## 1.2. FINALIDADES.

Para el jurista Pedro Felipe Monlao, desde el punto de vista técnico-jurídico afirma que el refrendo tiene los siguientes objetivos:

- a) Certificar una firma con la finalidad que suele acompañar al refrendo y contra la que no hay ninguna oposición o recurso en nuestro sistema jurídico, no obstante se considera que la intervención del Secretario del Despacho no se agota en la función de dar fe de la firma del Presidente de la República.
- b) Limitar la actuación del Jefe de Gobierno mediante la participación del Secretario del Despacho o del Ministro. Esta característica del régimen parlamentario y que de acuerdo en la doctrina en la materia, existe aparentemente en nuestro sistema jurídico; ya que si conforme el artículo 92 constitucional, el acto del Presidente de la República no es válido sin la firma del Secretario del Despacho, requiriendo para ser efectiva una voluntad ajena a la de él mismo.

Sin embargo, esta situación no es muy exacta, dado que si un Secretario se niega a refrendar el citado acto, la negativa implica la no obediencia a una orden de quien anticipada y libremente lo nombró y de igual forma puede removerlo de su cargo por lo que su dimisión es inaplazable. Además, la validez de los actos del Presidente de la República, requiere de la voluntad de la figura del Secretario, independien-



temente de la persona física que en ese momento desempeñe el cargo.

Por otra parte, la limitación que existe y que implica determinar si el refrendo es de orden moral, como sería el caso en que un Secretario de relevancia pública, no refrendara un acto del Presidente de la República, puede significar una reprobación moral o política que el Jefe del Ejecutivo, consciente de su responsabilidad debe tener en cuenta.

- c) "Trasladar la responsabilidad del acto refrendado, por parte del Jefe de Gobierno hacia el Ministro refrendatario, situación característica también del régimen parlamentario y complemento del apartado anterior."<sup>(10)</sup>

En este sentido, el maestro Tena Ramírez considera una triple responsabilidad implícita en el refrendo, a saber:

- a) Responsabilidad Penal, ésta queda implícita cuando un acto del Presidente es notablemente delictuoso o ilegal, en este sentido, el Secretario que lo refrenda asume una responsabilidad personal como copartícipe de dicha situación; como lo indica el artículo 108 constitucional al establecer:

"Los Gobernadores de los Estados, los Diputados de las Legislaturas Locales y los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales, serán responsables por violaciones a esta constitución y a las Leyes Federales..."

En este sentido, es conveniente destacar que si el Secretario fuese un empleado o trabajador que obedece a un superior jerárquico, su responsabilidad en esta situación no existiría.

---

<sup>(10)</sup> MONLAO, Pedro Felipe. Op. Cit. p. 79.

Asimismo, existe la contrapartida de la responsabilidad penal de que goza el Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, esto con el propósito de que la actividad del Jefe del Ejecutivo no se vea interrumpida por la aplicación de las leyes penales y más aún que quede totalmente al margen de las normas punitivas. Asimismo, el Secretario que refrenda su acto, queda manifiesta su responsabilidad y le es exigible penalmente durante el desempeño a su cargo, previo desafuero. A diferencia de lo que sucede con el Presidente.

- b) Responsabilidad Técnica, ésta responsabilidad existe en virtud de que la Secretaría de cada ramo prepara el material de información y decisión que su titular debe presentar en cada proyecto y bajo su más estricta responsabilidad ante el Presidente de la República. De este modo, si el Secretario asume frente al Presidente algún proyecto, del mismo modo asume la responsabilidad técnica del citado acto.
- c) "Responsabilidad Política, en esta responsabilidad puede apreciarse el único matiz parlamentario del refrendo pues, en éste no se sustituye la responsabilidad, sino que comparte en un menor o mayor grado, de esta manera en nuestro régimen, el Presidente de la República tiene plena responsabilidad política del acto refrendado."<sup>(11)</sup>

"Para el maestro Gabino Fraga, las funciones del refrendo dentro de nuestra legislación, se asemejan a las que se desempeñan dentro del régimen parlamentario, puesto que además de constituir una constatación material a la voluntad del Presidente de la República es la base de la responsabilidad ministerial."<sup>(12)</sup>

<sup>(11)</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. Méx, 1989. p. 93.

<sup>(12)</sup> FRAGA, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. Méx, 1994. p. 129.

Sin embargo, ambas funciones las realiza el Estado de un modo imperfecto, puesto que la falta de conformidad de un Secretario impide al Presidente de la República que lleve a cabo su determinación, pues con la facultad que tiene para remover libremente a sus Secretarios, podrá sustituir al que considere necesario con otro que esté dispuesto a refrendar el acto en cuestión.

Finalmente, aunque el refrendo que realice el Secretario conlleva su responsabilidad, ésta es prácticamente nugatoria, porque dada la fuerza del Poder Ejecutivo para exigirlo podría instaurarse un procedimiento cuando existiera discordia entre el Presidente de la República y su Secretario.

### **I.3. IMPORTANCIA.**

El Secretario de Estado al refrendar, no solo autentifica la firma del Presidente de la República, sino que materialmente hace que el acto refrendado sea eficaz.

Por otra parte, la introducción a la Teoría del Estado moderno de los principios de la igualdad de los súbditos ante la ley y de la necesidad de la libertad política, exige el establecimiento de la responsabilidad de los funcionarios encargados de ejecutar las leyes.

En un régimen de Derecho en el que previa y detalladamente se hayan establecido las competencias que corresponden a los diferentes poderes del

Estado, toca a los funcionarios del Poder Ejecutivo, y en primer término al titular de ese poder, la misión de poner en práctica las disposiciones contenidas en los preceptos legales y esa competencia presupone el tener que dotar a los funcionarios encargados de tal función de una enorme suma de fuerza y facultades.

Sin embargo, los funcionarios como todo ser humano, sujetos a todas las pasiones y expuestos a todas las tentaciones, pueden hacer mal uso de ese poder y desviarse del objeto esencial del cargo que desempeñen, violando los mandamientos legislativos y sustituyendo con su interés personal las altas razones del Derecho, la justicia y el bien común.

Por ello y ante la posibilidad de caer en la tiranía individual o de una élite, se debe fijar dentro del mismo concepto legal que otorga la competencia, tanto el principio de la responsabilidad de los gobernantes, como el sistema procedimental para actualizarla y hacerla efectiva.

Sin embargo, en la práctica y en cuanto se refiere a la exigibilidad y actualización de la responsabilidad del titular de la Jefatura de Estado, el procedimiento en sí resulta un radicalismo ciertamente peligroso y no todo lo benéfico y conveniente que en sus orígenes pudiera haberse imaginado.

En una monarquía esto es evidente; hacer responsable al rey de sus actos ilegales o dañosos, equivale no siempre a encausarlo por las vías legales, sino a atacarlo por la acción directa, esto es, a destronarlo de su corona, lo que constituye una revolución que rompe con la necesaria estabilidad y permanencia de las instituciones y conduce rápidamente al desorden y al caos público.

Por otra parte, la historia es pródiga en el ejemplo de que cuando las presiones políticas adversas convergen y hacen crisis sobre la persona del monarca, éste se ve privado de todo derecho de defensa, es forzado a abdicar sin previo juicio y en ocasiones ha sido condenado a la pena capital.

En cambio, en los regímenes republicanos, en los que la separación de poderes está admitida, al menos en teoría, y el Poder Ejecutivo se deposita por lo general en una sola persona que ejerce sus funciones independiente de los demás poderes del Estado, acusar y procesar a un Presidente por su actuación anticonstitucional o por la comisión de delitos graves, no reviste aparentemente tanta gravedad como en las monarquías, sobre todo si se toma en cuenta que tal posibilidad se encuentra establecida en la mayoría de las Constituciones de la República existente.

En este sentido, si la responsabilidad política y penal del Presidente de la República es parcial dentro del período de su mandato, parece ciertamente posible el encausarlo y sentenciarlo antes de la expiración del plazo de sus funciones. Pero, tal procedimiento no puede hacerse sin provocar de antemano una gravísima crisis política, por lo cual se debe pensar en ella, no como una adecuada solución, sino utilizarse para casos extremos.

De esta manera, surge el doble problema creado, por una parte la necesidad de que todo gobernante sea responsable de sus actos, y por la otra la inconveniencia práctica de exigir esa responsabilidad del Jefe de Estado.

De tal suerte, ante el imperativo de que alguien respondiera frente a una Asamblea elegida por sufragio universal, de los actos gubernamentales o de los actos del Jefe de Estado irresponsable, se cayó en la solución de hacer de

los Ministros o Secretarios de Estado, los elementos activos, mutables y responsables del Gobierno. Estos Ministros, agentes superiores del Gobierno, no son, sin embargo; tan elevados que no puede pensarse seriamente en someterlos a juicio y exigirles cuentas de sus actos.

En este sentido, los Ingleses han resuelto el problema de responsabilidad del Gobierno trasladando las facultades del Poder Ejecutivo del rey a los Ministros, aunque no de una manera total las facultades, pero sí toda la responsabilidad que emane de su ejercicio. Para lograr la efectiva responsabilidad de tales funcionarios, éstos han sido investidos del acervo de facultades decisorias, que hasta antes del siglo XVII sólo correspondían al Monarca.

Tal y como se ha sostenido anteriormente el fundamento constitucional de la separación de poderes va a darse en el Presidencialismo de manera más tajante, puesto que en el Parlamentarismo, se dan relaciones entre los propios poderes que dan lugar a hablar de una colaboración entre los mismos. Asimismo, en el Presidencialismo se da lugar a la forma republicana de gobierno en la que el Jefe del Ejecutivo, es decir, el Presidente de la República, se aparta de la Asamblea o Congreso, para llevar a cabo una función autónoma y de menor dependencia. Cuestiones éstas, que no se dan tan marcadamente en el Parlamentarismo.

En virtud de que el Presidente de la República normalmente es elegido en este sistema presidencialista, por el voto directo del pueblo con una duración en su cargo limitada, el Presidente está investido de mucho poder en relación a otros órganos del Estado, como por ejemplo la facultad de libre

nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado, aunque esta facultad reviste particularmente en cada país.

En el caso de nuestro país, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, crea un Poder Ejecutivo fuerte, cuyo titular es el Presidente de la República y quien está constreñido, sin embargo, al refrendo de sus actos por parte de sus Secretarios de Estado. No en todos los países que siguen un régimen presidencial se establece el refrendo.

En nuestro caso, la existencia del refrendo y de la responsabilidad de los Secretarios por actos del Presidente, ha dado lugar a que se cuestione la individualidad y autonomía del Poder Ejecutivo.

“Para Rómulo Naon, considera que como sujetos de responsabilidad, los Secretarios de Estado por actos del Presidente de la República ejercen un poder determinado, porque el poder y la responsabilidad sólo se dan juntos”.<sup>(13)</sup>

“Para Alberto Demichelli, el refrendo crea una doble competencia en su ejercicio práctico, no basta que el Presidente quiera un acto de gobierno; pues sin el acuerdo del Ministro o del Secretario de Estado ese ‘querer’ será jurídicamente inexistente, quedando el mero propósito. Para que el acto cobre vida es absolutamente necesario que nazca con él otro elemento distinto: la responsabilidad del Ministro que lo autoriza. Para este autor, esta dualidad es la esencia, el fundamento mismo de la cuestión, sin ella, la injerencia del Ministro o Secretario de Estado sería puramente formal, al quedar amparado

---

<sup>(13)</sup> Citado por GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO. Buenos Aires, Argentina, 1980. p. 294.

por la eximente de obediencia debida a un superior. El verdadero control no surge del refrendo en sí, sino de su correlativa responsabilidad inherente".<sup>(14)</sup>

Otra corriente doctrinaria piensa que nuestro sistema presidencialista que consigna al refrendo la titularidad del Ejecutivo, se escinde entre el Presidente y sus Secretarios, ante el supuesto de que el Jefe de Estado no encontrara agente refrendatario, es decir, al Secretario dispuesto a firmar el acto.

Sin embargo, por la existencia de la facultad de libre remoción y nombramiento que a veces se consigna en las constituciones que siguen el régimen presidencialista, como el nuestro, no se debe de considerar al refrendo como una cuestión fundamental para explicar la mencionada escisión, pues por esta facultad el ejercicio del poder que les tocará, tendría siempre la limitación de estar a la voluntad del Presidente de la República en virtud de que los pueda quitar de su cargo.

En los regímenes presidencialistas, los Secretarios de Estado pueden ser responsables políticamente ante el Congreso y ante el Presidente de la República, aunque, por el lineamiento político entendido como en el Parlamentarismo, sólo el Presidente, o sea, por discrepancias que pueden no ser constitutivas de faltas oficiales necesariamente. Esto último en virtud de que el Presidente es el rector de la política en el sistema presidencial.

De manera más general, puede sostenerse que es esta facultad de libre remoción de los Secretarios de Estado por parte del Presidente, la que se

---

<sup>(14)</sup> Citado por GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. *Op. Cit.* p. 296.



contrapone y desvirtúa al refrendo, al insertarse también en dichas constituciones esta figura jurídica. Pues si lo que se busca es que el Presidente no transgreda el orden legal o constitucional, esto no se consigue.

Por otra parte en nuestra Constitución vigente, no existe precepto alguno en particular donde expresamente, se refiera a la importancia de la función que desempeña el refrendo.

Como ya se ha mencionado con anterioridad, el refrendo como instrumento autenticador, no se distingue de otros medios certificadorios de otras legislaciones, en las que no contiene otra razón de ser más que esa; que se dé fe y se corrobore la firma del Jefe de Estado. Esta razón que verdaderamente no es de peso, como para que se incluya en una constitución, pues bien podría establecerse en leyes secundarias o en reglamentos, más sin en cambio, se reduce a esta institución a ser una mera formalidad intrascendente que se pierde en la inmensidad de instrumentos de este tipo, y que inclusive se limita a esta situación, al considerarla como una mera técnica y no como institución de valía.

Hoy en día, con todo el desarrollo tecnológico, existen medios más eficaces para corroborar que un Jefe de Estado ha realizado un acto jurídico administrativo en ejercicio de sus funciones, dado el cúmulo de tecnología que en materia de comunicaciones actualmente existe y de instrumentos novedosos que bien pueden desplazar a cualquier fedatario para la simple corroboración de la firma de un Presidente, que por mucho es a lo que quedaría reducido el Secretario de Estado, en una de las prerrogativas más importantes que la constitución le confiere.

A este respecto, el artículo 92 constitucional menciona:

“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 este sentido, el artículo antes citado conlleva a que la función refrendataria trascienda a la mera certificación de la firma del Presidente. En efecto, dado el origen de esta institución y del desarrollo que ha tenido a través de su evolución legislativa, en los diversos países y que llega hasta nuestros días, en nuestro caso el constituyente de 1917 hizo bien en incluir al refrendo en un régimen presidencialista, en el que si bien no se le dieron funciones plenas, como las que pudiera desarrollar, su inclusión no está por demás, pues si algún día se valora al refrendo lo suficiente en nuestro régimen, se le podrán dar efectos de mayor alcance y que por tanto justifiquen en mayor medida su existencia.

La importancia que verdaderamente distingue al refrendo y que le dan su alcance y valor jurídico en el campo del Derecho en general son, como ya se ha visto; la de delimitar la esfera de actividades del Jefe de Estado y la de corresponsabilizar, o bien de trasladar la responsabilidad a otra persona, según prevea la legislación de cada país.

En nuestro régimen, dichas funciones también representan su mayor razón de existencia, pues se desprende de los debates del Constituyente de 1917, que si bien en cuanto a la función de circunscripción de la esfera de

acción del Presidente de la República, no se quiso que en relación a ella, se pudiera evitar que el Jefe de Estado transgrediera el orden legal si se aferraba a ello, mediante la facultad de libre remoción del Secretario, porque siguiendo el espíritu Carrancista, se quería a un Poder Ejecutivo libre dentro de su esfera de acción, como lo establecen los propios debates. Prueba de que no se quiso limitar verdaderamente al Ejecutivo en relación a sus posibles violaciones al orden jurídico establecido, fue que la moción para que se sujetara el libre nombramiento de los Secretarios a la aprobación de la Cámara de Diputados, no prosperó en aquél Congreso Constituyente.

Asimismo, los asambleístas apoyaron más un presidencialismo radical, que hacer una consideración que no desvirtuaba al mismo presidencialismo, pero que si podría atenuarlo o moderarlo sin quitarle su esencia.

Evidentemente, resulta que se pretendía que no quedaran impunes las transgresiones del Presidente a la Ley en las que necesariamente tenía que estar asociado a un copartícipe, al que en un momento dado se le pudiera imputar la responsabilidad por la que no pudiera responder el mismo Presidente, dada la función y ejercicio en su cargo. Esta función tiene como consecuencia la responsabilidad o corresponsabilidad del agente asociado y es la que reviste el carácter del refrendo en nuestro país y no la función de limitar la esfera de acción del Presidente y evitar sus violaciones jurídicas, sino más bien evitar el predominio de la impunidad que en un momento dado detendrá al Ejecutivo a recapacitar sobre sus actos, ya que es otra persona a quien se le puede fincar responsabilidad no a él, de menos en lo relativo a la responsabilidad administrativa, política y penal, mientras dura su mandato.

De tal manera, que el Presidente puede seguir transgrediendo el orden legal una y otra vez, pues no habrá mecanismo jurídico alguno que lo pueda detener, más que las vías de hecho que no son jurídicas, que no son mecanismos jurídicos preestablecidos.

Por tanto, el refrendo como medida preventiva o bien como medio de control, solamente representa un obstáculo en cuanto que los actos del Presidente deben ser actos necesariamente coparticipados, que no es lo mismo a que fueran actos que dependieran de su exclusiva voluntad, caso en el que no habría siquiera un control relativo de su actuación.

En relación al carácter represor del refrendo que sirve para el desprendimiento o fincamiento de la responsabilidad, por ser un medio o elemento de prueba la firma del Secretario que participa en el acto del Presidente, esta función es la que se realiza con mayor plenitud en nuestra legislación, pues si bien en nuestro régimen presidencialista no hay lugar para la censura por el lineamiento político seguido por los Secretarios de Estado, más que ante el propio Presidente, no es ante éste ante quien el legislador tiene interés de constituir una responsabilidad, sino ante la jurisdicción competente, incluyendo al Congreso.

Pues lo que podría pensarse como un refrendo del Presidente a los actos del Secretario, por tener que firmar éste primero y que diera lugar por tanto a que el Secretario fuera el que respondiera ante el Presidente por sugerirle mediante su firma la cuestión planteada en el instrumento que la tuviera, de acuerdo a la norma jurídica queda fuera del alcance del refrendo, ya que reiterando, los actos sujetos a refrendo son los del Presidente y no los del Secretario.

Por la misma evolución histórica de la institución en estudio y por la configuración constitucional en que se encuentra ubicada al lado de otros elementos constitucionales vinculados directamente con ella (como es el régimen de responsabilidades de los funcionarios públicos), es como se desentraña que el objeto principal de su existencia en nuestro derecho administrativo y constitucional, es el que se refiere a que no haya vacíos de responsabilidad en relación con los actos de gobierno del Presidente, y respecto de los cuales goce de inmunidad por estar desempeñado su cargo público.

Evidentemente, ciertos tipos de responsabilidad, de no ser exigibles durante el período que dura el encargo presidencial, no entrañan mayores consecuencias pues pudiendo concluir su período presidencial y en virtud de la no reelección el futuro político de un Presidente ha llegado a su fin y el fincamiento de responsabilidades es por demás en relación a su persona, pues aunque vaya a prisión, se le multe o inhabilite para desempeñar otros cargos públicos, no se le habrá detenido en sus transgresiones a la ley.

En cambio el Secretario de Estado si responderá en caso de que algún acto en el que participó, salga mal, pues es sujeto de todos los tipos de responsabilidad que establece la ley y aún con esto difícilmente hará que el Presidente piense en no transgredir el orden legal.

Por otra parte, la existencia del refrendo presupone por naturaleza cierto grado de irresponsabilidad del Jefe de Estado, entonces resulta que a mayor grado de responsabilidad de aquél, menor trascendencia tendrá el establecimiento de una institución como la del refrendo, pues no habrá tanta

necesidad de responsabilizar a un tercero por actos de otro, pues éste medirá más el riesgo que entrañen sus propias acciones.

Por tanto, en nuestro régimen, debería, dada su investidura por la irresponsabilidad total o parcial del Ejecutivo durante su encargo, de funcionar como instrumento represivo para poder fincar la responsabilidad y como instrumento preventivo siendo un medio de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos del Jefe de Estado. Y es en este sentido en el que adolece de coherencia y adecuación a nuestro régimen, pues debería de estar a la par del grado de irresponsabilidad que puede desarrollar nuestro Ejecutivo y cubrir más ampliamente sus funciones el refrendo.

El reto a futuro consistirá en recapacitar sobre la conveniencia de darle mayores alcances a los actos aprobados originalmente por el Constituyente de 1917, a manera de adecuar más el carácter del refrendo a nuestra realidad jurídica tratando de balancear la inmunidad y las facultades con control y responsabilidad; siendo estos dos últimos caracteres los que debe otorgar el refrendo en nuestro concreto presidencialismo mexicano.

La manera de hacer esto, desde nuestro particular punto de vista sería, ya sea por la aprobación de la moción propuesta por el Constituyente de 1917, respecto que el nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado no sea libre e igualmente a lo que respecta a los Jefes del Departamento Administrativo que hoy en día también refrendan, sino que esté sujeta a la aprobación de la Cámara de Diputados, o bien de la de Senadores o por ambas. Esto con el objeto de que el Ejecutivo no pueda remover libremente a los funcionarios por no brindarle su refrendo; a este respecto propondríamos que se adicionara al artículo 92 de nuestra Constitución, algún apartado en el

sentido de que los Secretarios de Estado y los Jefes del Departamento Administrativo, no pudieran ser removidos de su cargo, sino mediante juicio político, conforme a los artículos 108 y 109 de la propia constitución.

La ratificación del Congreso o de las Cámaras, no desvirtúa la división de poderes o el carácter esencial del presidencialismo, porque estos órganos no proponen o remueven de su cargo a los Secretarios o Jefes de Departamento y no se los imponen al Presidente contra su voluntad, pues es él quien los seguirá nombrando, salvo la destitución, por parte del Congreso por la irresponsabilidad política de estos funcionarios.

**CAPÍTULO**

**II**

**ANTECEDENTES HISTÓRICOS**

*Facultad de Derecho*  
*U.N.A.M.*

---



## CAPÍTULO II

### "ANTECEDENTES HISTÓRICOS"

#### II.1. CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

Una vez establecido el refrendo en la Ley Suprema de la Monarquía Francesa de 1791, dadas las ideas modernas en esa época, expresadas principalmente por diversos autores franceses, y por la gran repercusión ideológica de la Revolución Francesa, es de suponerse que en aquellos países en que existía el régimen monárquico, tuviera gran influencia la citada Constitución; puesto que al establecerse la responsabilidad del poder como dogma doctrinario en la Europa continental, tuvo que buscarse un medio que plasmara esa idea dentro de la organización misma del Estado, en ese sentido.

Asimismo, al buscar el origen del refrendo en la Constitución de Cádiz de 1812 tenemos que remontarnos a la constitución Francesa, la cual había consagrado el refrendo ministerial como un instrumento que hacía posible responsabilizar a un Ministro, por órdenes del Monarca, por él aceptadas y al mismo tiempo, no contravenir la inviolabilidad del rey mismo.

En efecto, partiendo conforme a la Comisión redactora de la Carta de Cádiz en el sentido de que la persona del rey es sagrada e inviolable, el mismo deberá de hallarse en tal situación, que se encontrare exento de toda responsabilidad.

Sin embargo, al no poder dejar al pueblo en manos de un gobierno irresponsable, por los efectos mismos de las ideas dominantes, tuvo que buscarse una asociación entre el Monarca y los Ministros que hiciera compatibles esos dos principios antagónicos, encontrándose con que esta situación había sido salvada en la Constitución Francesa de 1791, en la que se establecía el refrendo que hacía posible la coexistencia de dos instituciones que parecían inconciliables; indicio éste que constituye una nota importante para confirmar la influencia francesa sobre la comentada Constitución de Cádiz.

De esta manera, por primera vez en un cuerpo legal de habla española, va a quedar establecido el refrendo como un requisito necesario para la validez y debido cumplimiento de los actos del Monarca.

Por su parte, el artículo 225 del mencionado ordenamiento legal establecía:

"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".<sup>(15)</sup>

Los Secretarios del Despacho, denominación que procede directamente de esta Constitución y que sigue en vigor en la actual, al otorgar su firma se hacen responsables por el acto refrendado en términos de lo dispuesto por el artículo 226 del citado precepto legal, que a la letra establecía:

---

<sup>(15)</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. 1808, 1957. Ed. Porrúa. Méx, 1957.

“Los Secretarios del Despacho serán responsables a las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el rey”.<sup>(16)</sup>

Por su parte, Fernández De Almagro<sup>(17)</sup>, citado por Martínez Báez, menciona “...consideración especial que merece la responsabilidad de los Secretarios del Despacho. Órganos inmediatos del rey y que son responsables de cuantos actos refrenden. El refrendo, pues, es un endoso instantáneo de posibles culpas. Y no cabe alegar la obediencia debida. El artículo 226 no exime al Secretario que sirva mandatos del rey. No hay otra salida lícita para la discrepancia de la dimensión fulminante. En otro caso, la responsabilidad descargara sobre el Ministro...”.

La responsabilidad de los Secretarios, de acuerdo con el anterior precepto es de responder a la legalidad y constitucionalidad del acto refrendado, la que viene a ser distinta de la responsabilidad parlamentaria, en la cual el Ministro respondería ante las Cámaras por el acto de su propia firma.

Para este caso, se crea una especie de control de la legalidad de los actos del Ejecutivo, puesto que se establece el refrendo no solo como un requisito para el cumplimiento de la orden real, sino que además, se utiliza como instrumento para determinar la responsabilidad del Ministro por lo que se refiere a los actos que resultaran contrarios a la ley o a la Constitución.

---

<sup>(16)</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* pp. 57 y 58.

<sup>(17)</sup> Citado por MARTÍNEZ BAEZ, Antonio. *EL EJECUTIVO Y SU GABINETE*. “Revista de la Facultad de Derecho” t. II. No. 6, abril-junio. Méx, 1982. p. 60.

Por otra parte, se encuentra establecida como una atribución del rey nombrar y separar libremente de sus puestos a los Secretarios del Despacho, en los términos de la fracción XVI del artículo 171 de esta Constitución:

“Entre los puntos concretos que demuestran la influencia francesa sobre las Constituciones Latinoamericanas, el requisito del refrendo Ministerial es indispensable para autenticar los actos de los Presidentes”.<sup>(18)</sup>

Sin embargo, podemos afirmar que la Constitución de 1791 de Francia influye, por lo que al refrendo toca, a través de la Constitución de Cádiz de 1812 y los orígenes de las disposiciones constitucionales mexicanas en lo relativo a las funciones de los Secretarios del Despacho, que encuentran en ésta su modelo inmediato. Dentro de esas funciones se encuentra el refrendo, que va a ser establecido en la primera Constitución Mexicana de 1824, en términos semejantes a los que se habían utilizado en la Carta de Cádiz, y que en parte se encuentran reproducidos en la Constitución de Querétaro.

De tal forma, podemos afirmar que la Constitución de Cádiz viene a ser antecedente de la regla constitucional que sobre el refrendo se va a desarrollar en las Constituciones Mexicanas, influyendo sobre todo en lo que se refiere a la redacción misma de la disposición, afirmación que no necesita ser aclarada, pues basta comparar los textos en cuestión para convencerse de ello (particularmente el acta constitutiva de 1824, la constitución del mismo año, la de 1857 y la vigente) no obstante marcada esa influencia, en nuestro Derecho va desarrollándose con las características que obedecen a la organización política propia de nuestro régimen.

---

<sup>(18)</sup> MARTÍNEZ BAEZ, Antonio. *Op. Cit.* p. 15.

## II.2. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814.

La Constitución de Apatzingán, respecto al refrendo establecía:

**“Artículo 143.-** Habrá en cada Secretaría un libro en que se asienten todos los acuerdos, con distinción de cesiones, las cuales se rubricarán por los tres individuos y firmará el respectivo Secretario.

Asimismo, el artículo 144 de este ordenamiento legal menciona:

“Los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes que son propias del alto gobierno irán firmadas por los tres individuos y el Secretario a quien corresponda. Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que sean menos, las firmará el Presidente y el Secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo; y si algunos de los indicados documentos no llevaré las formalidades prescritas, no tendrán fuerza y no serán obedecidos”.

De la anterior transcripción, se desprende claramente la existencia del refrendo en la primera de nuestras constituciones, más aún, no se limitó a esto, sino que además estableció expresamente la responsabilidad de los Secretarios en la siguiente forma:

**“Artículo 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 observar y que adelante se promulgaren”.

Todavía más, establecía la base indispensable para lograr que la responsabilidad fuera efectiva, al establecer en el artículo 146 que para hacer efectiva esta responsabilidad, decretará ante todas las cosas al Congreso, con noticia justificada de la transgresión que dá lugar a la formación de la causa, dado este derecho, quedará suspenso el Secretario y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere.

La responsabilidad contraída por el Secretario, la forma de hacerla efectiva y la sanción aplicable, estaban en consecuencia expresamente establecidas en este ordenamiento legal.

Sin embargo, es bien sabido que esta Constitución nunca tuvo aplicación, ni vigencia alguna.

### II.3. CONSTITUCIÓN DE 1824.

Por otra parte, la Constitución Mexicana de 1824, en su sección sexta de su título IV, bajo la denominación 'Del Derecho de los Negocios de Gobierno ', establecía entre otras cosas, la facultad refrendaria de la siguiente manera:

**“Artículo 118.-** Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el Secretario del Despacho del Ramo a que el asunto corresponda, según el reglamento y sin éste no serán obedecidos”.

Por su parte, el artículo 119 del citado ordenamiento legal, establecía:

"Los Secretarios del Despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra la Constitución, la Acta Constitutiva, las leyes generales y Constituciones particulares de los Estados".

El ordenamiento de referencia consagra, el refrendo y la responsabilidad de los Secretarios de Estado, por el hecho de ejercer la facultad refrendataria.

Es interesante, sin embargo, hacer notar que este ordenamiento jurídico contenía además las atribuciones que confirió al Presidente de la República, que quedó establecida en la fracción IV del artículo 110, bajo el rubro: "Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho".

A partir de esta disposición, la persona del Presidente de la República es inviolable y se establece que la responsabilidad de sus actos de gobierno recaería en los Secretarios de Despacho. Personas que eran nombradas y removidas de su cargo con toda libertad, sólo por los actos que resultaran ilegales y por todo acto refrendado.

#### **II.4. CONSTITUCIÓN DE 1836.**

La tercera ley Constitucional, que establecía la fórmula de la publicación de las leyes y decretos que remita el Congreso al Presidente de la República, pero no previene el concurso de los Secretarios refrendatarios; es la llamada Constitución de las Siete Leyes.

En este sentido, los artículos que se refieren al refrendo y que están contenidos en este ordenamiento jurídico, pertenecen a la Cuarta Ley y son los siguientes:

**“Artículo 28.-** Para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro Ministros...”.

Asimismo, el artículo 29 de la propia ley determina que los Ministros debían ser designados única y exclusivamente por el Presidente de la República.

Por su parte, el artículo 30 de la ley en cita determina que los Ministros serán quienes firmen el acuerdo llegado en relación a todo asunto grave de gobierno y será resuelto por ellos mismos en unión del Presidente de la República.

Por otra parte, el artículo 31 determina la obligación de los Ministros en relación a asuntos refrendatarios, al determinar en su fracción II lo siguiente:

“Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, en que él esté conforme y ver que sean sobre asuntos propios de su ministerio”.

En este sentido a cada Ministro se le responsabilizará de la falta de cumplimiento a las leyes que deban de tenerlo y de los actos del Presidente que autoricen con su firma y sean contrarios a la ley.



Atentos a lo anterior, es necesario concluir que al establecer el referendo en los preceptos legales antes invocados, no solamente es notable el que se haya denominado como 'Ministros a los Secretarios de Estado', sino que además se hace ver un propósito constante de equipararlos a los Ministros que existen en los regímenes parlamentarios.

Sin embargo, se establece la facultad del Presidente de la República para nombrarlos libremente. Así también, se disminuye la protección establecida anteriormente al propio Presidente de la República, pues si bien no se admitirá denuncia en su contra por delitos comunes durante su encargo, y hasta un año después de que concluya su término, éste podrá ser enjuiciado por delitos oficiales: tanto por la vía política (ante el Congreso de la Unión), como por la vía penal (ante la jurisdicción ordinaria ya sea del fuero común o del fuero federal), de acuerdo a lo establecido por el numeral 48 del ordenamiento legal en estudio.

## **II.5. BASES ORGÁNICAS DE 1843.**

Durante poco más de tres años, las Bases Orgánicas de 1843, presidieron con nominal vigencia la vida política de México.

Respecto a las facultades del Presidente de la República en su artículo 87, determinaba la de nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho.

Asimismo, el artículo 93 de las mencionadas Bases Orgánicas determinaba: "El despacho de todos los negocios del Gobierno, estará a cargo de cuatro Ministros...".

Como se observa, en tales bases se insiste en atribuir responsabilidad a los Ministros, más se continúa reconociendo como facultad exclusiva y sin restricción alguna al Presidente de la República, el nombramiento y remoción de los mismos.

Las Bases Orgánicas, establecían una fórmula sacramental para la publicación de las leyes y decretos congresistas en la que no figura la contrafirma del Ministro correspondiente, (Artículo 65).

Por su parte, el artículo 96 de las mencionadas Bases Orgánicas, afirman: "Todos los negocios de gobierno se girarán precisamente por el Ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un Ministro pueda autorizar los que correspondan a otros. Las órdenes que se expidieren contra esta disposición, y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas".

Finalmente, en su artículo 100, las Bases Orgánicas en estudio, determinan que los Ministros serán responsables de los actos del Presidente de la República, que autoricen con sus firmas y que vayan en contra de la Constitución y de las leyes que de la misma emanen.

## II.6. CONSTITUCIÓN DE 1847.

El acta de reformas que ponía en vigor la Constitución de 1847, con las modificaciones que se juzgaron convenientes y atendiendo las circunstancias especiales de la época; no ofrecen innovación alguna en lo que al referendo se refiere.

## II.7. CONSTITUCIÓN DE 1857.

En la Constitución de 1857 queda establecida la figura jurídica del referendo como un requisito necesario para el cumplimiento de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República al disponer:

**“Artículo 85.-** Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

La fracción II establecía que el Presidente podrá nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho....”

Por su parte, el artículo 88 del citado ordenamiento legal establece que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, deberán ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito no deberán ser obedecidos.

En la Constitución de 1857, ya no se habla expresamente que los Secretarios del Despacho contraigan responsabilidad alguna por el hecho de

ejercer el refrendo, sino que es la facultad de 'ejercicio de decretos', es decir, el refrendo es considerado como un requisito indispensable para el cumplimiento de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente.

Sin embargo, hay algo en que si se insiste y es la facultad del Presidente de la República para nombrar y remover a su entero arbitrio a los Secretarios encargados del Despacho, de conformidad con el citado artículo 85 fracción II.

Por otra parte, cabe señalar que en esta Constitución no se establecía fórmula sacramental alguna para la promulgación de decretos o leyes congresionales.

## **II.8. CONSTITUCIÓN DE 1917. TEXTO ORIGINAL.**

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, se establece el refrendo en términos semejantes a los del artículo 88 de la Constitución de 1857, pero debido a la aparición de los Departamentos de Estado dentro de la Ley fundamental vigente; el mismo artículo amplía la disposición manifestando: "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 Jefe de Gobierno del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo".

El artículo 89 al establecer las facultades y obligaciones del Presidente de la República, señala en su fracción II, la de nombrar y remover libremente a

los Secretarios de Despacho. Esta facultad presidencial es una nota que en forma relevante le da a nuestro sistema el carácter de régimen presidencial.

“En este sistema el Presidente mexicano goza de un poder excepcional y con grandes facultades, lo cual ha permitido a algunos autores compararlo con el poder de que gozaron célebres personajes de la historia como Luis XIV o Felipe II, personas renombradas precisamente por el poder absoluto que tuvieron. Se trata de meras comparaciones del poder que ahora reside en nuestros presidentes con el poder que aquéllos ejercieron. La suma de poder a que se refieren estos autores no proviene de las facultades enumeradas en el citado artículo 89, aunque éstas sí contribuyen a aumentar dicho poder”.<sup>(19)</sup>

Las citadas facultades del Presidente de la República, son muy importantes y configuran a un poder Ejecutivo fuerte, pero nada anormal ni sobre todo, fuera de la reglamentación de la Constitución.

“El origen de estas facultades se ubica en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1834 y en la Acta que dio origen a la Constitución del mismo año. A su vez éstas facultades fueron tomadas del texto de la Constitución de Cádiz de 1812. De ser cierto este origen, sobre todo el relativo a la Constitución de 1812, habría base doctrinal suficiente para demostrar que el Presidencialismo Mexicano se encuentra más próximo al Parlamentarismo de lo que suele admitirse. Más aún, por querer acentuar rasgos que no recibió en su configuración original la institución de la presidencia, es por lo que se han

---

<sup>(19)</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. UNAM. Méx, 1996. p. 208.

atrofiado algunos de los controles naturales de todo el sistema, detrimento que actúa como causa muy importante de ese fenómeno".<sup>(20)</sup>

Estos controles naturales, señala el autor José Barragán serían por ejemplo el Refrendo Ministerial y las reuniones de gobierno. El refrendo, técnicamente se haya prescrito en el artículo 92 de nuestra Constitución; y por lo que aquí toca sólo diremos que es un factor de responsabilidad por los actos concretos que el Presidente emite en el ejercicio de sus facultades.

Si así fuera en la práctica, el poder del Presidente se compartiría y en su caso, se limitaría por los Secretarios de Estado, que son los que finalmente refrendan dichos actos. Esta limitación estaría respaldada por el Congreso de la Unión, que actuaría en consecuencia, así como por otras vías, como las del juicio de Amparo que permitirían limitar el ejercicio de sus facultades.

La anterior idea, implica el aceptar que los Secretarios de Estado en México, gozan por mandato constitucional (artículo 92) de la misma facultad reglamentaria que se deposita en el Presidente de la República. Sólo así se entiende a plenitud el concepto de Gobierno, así como el principio clásico de un buen sector de la doctrina administrativa, en el sentido que el Gobierno actúa bajo la idea de constituirse en persona jurídica, a cuya sombra actúa y se ampara toda la administración.

En su redacción original, el artículo 92 constitucional contenía otro párrafo para aclarar que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos

---

<sup>(20)</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p. 209.

Administrativos, serían enviados directamente para surtir sus efectos al Jefe de Gobierno del Distrito o a los Jefes respectivos.

Sin embargo, al desaparecer los Departamentos de Gobierno de la Administración Pública Federal y otorgarse al Distrito Federal un 'status' jurídico especial, como Dependencia directa del Poder Ejecutivo Federal; careció de eficacia jurídica el mencionado párrafo, motivo por el cual se suprimió.

## **II.9. ARTÍCULO 92.**

El artículo 92 constitucional, relativo al referendo, fue reformado en 1981, para revestir a los Jefes de Departamento Administrativo con la facultad de referendar y suprimir la referencia expresa al Gobernador del Distrito Federal, puesto que se trata de un Jefe de Departamento y por tanto queda incluido en el enunciado general, quedando textualmente de la siguiente manera:

"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 esta disposición, claramente se determina que el referendo es una institución jurídico-constitucional, en virtud de la cual, uno o varios Secretarios de Estado o Jefes de Departamento, participan en el perfeccionamiento de un acto propio del Presidente de la República.

A continuación pasaremos a examinar el precepto legal antes citado, como corresponde en su concepción gramatical:

En primer lugar, explicaremos lo que es un reglamento. La doctrina ha estimado al reglamento como una simple norma complementaria de una ley, en otras palabras, se acepta que no tiene jerarquía de la ley y sólo requiere de la intervención del Poder Ejecutivo para su vigencia y eficacia legal, sin que ello signifique que se le otorgue un carácter minoritario frente a la ley, pues hay reglamentos que ofrecen por su naturaleza y contenido un mayor número de soluciones a casos concretos.

"Al reglamento debe vérselo como consecuencia del principio de división de poderes, si se toma en cuenta que al Poder Legislativo corresponde dictar las leyes y al Poder Ejecutivo ejecutarlas. Es precisamente en atención a su ejecución, que corresponde a este último decidir sobre las diversas formas de observancia que pueden contemplarse en la ley, pues la autoridad formal de ésta se circunscribe a la simple enunciación de la norma a seguir, más no a la forma de seguirla y a los medios de que se vale el Estado para prever su cumplimiento."<sup>(21)</sup>

Por su parte, el maestro Gabino Fraga reconoce en los reglamentos a dos categorías: Reglamentos Ejecutivos y Reglamentos Autónomos, así una formada por las Ordenanzas Administrativas y otra por las Ordenanzas creadoras del Derecho. Las primeras, son normas dirigidas a los funcionarios que producen consecuencias jurídicas para los particulares, a quienes sólo interesa el ejercicio de dichas ordenanzas y no la norma en sí, pues a ésta se

---

<sup>(21)</sup> *Ibidem.* p. 215.



le pueden dar diversas interpretaciones según el criterio de quien las aplica. Las segundas son desde el punto de vista material, actos legislativos porque de la misma manera que lo hace la ley crea reglas de derecho.

El maestro Acosta Romero sostiene que el reglamento puede apreciarse desde dos puntos de vista; uno genérico y otro específico, que finalmente es el reglamento administrativo. En un concepto general, el reglamento es el conjunto ordenado de reglas y conceptos que por autoridad competente se da para la ejecución de una ley o para el régimen interior de una corporación o dependencia.

Del anterior concepto se aprecian dos categorías de reglamentos, los reglamentos de particulares y los reglamentos de autoridad. Los reglamentos de particulares son el conjunto de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones, o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social que imponen esa regulación.

Por su parte, los reglamentos de autoridad regulan la actividad interna de los órganos del Estado y de las unidades administrativas que de ellos dependen. Así también tenemos a los reglamentos administrativos, que es una manifestación unilateral de voluntad discrecional, emitida por un órgano administrativo legalmente investido de potestad o competencia para hacerlo, que a su vez es creadora de normas jurídicas generales que desarrollan los principios de una ley emanada del Congreso, a efecto de facilitar su ejecución y observancia en la esfera administrativa.

La finalidad del reglamento es facilitar la aplicación de una ley, detallándola; "los reglamentos son reglas que por su propio destino no constituyen la expresión de la soberanía nacional, sino que sólo tendrán vida y sentido de derecho, en tanto se deriven de una norma legal a la que reglamenta en la esfera administrativa."<sup>(22)</sup>

Para Tena Ramírez, la aceptación del criterio del maestro Gabino Fraga es incuestionable y agrega, que a pesar de no existir en la constitución un precepto que terminantemente conceda la facultad reglamentaria al Presidente de la República, la necesidad ha obligado a la doctrina y a la jurisprudencia mexicana a buscar argumentos que justifiquen el ejercicio de esa facultad.

Asimismo, sostiene que el artículo 92 constitucional otorga el más amplio reconocimiento a los reglamentos, aunque no se establezca en su expedición la facultad de quien lo hace, que finalmente es el Poder Ejecutivo.

A su vez, los decretos son definidos, como una resolución de interés común destinada a la regulación de casos concretos, en determinado tiempo o lugar, así como la actividad desarrollada por corporaciones, establecimientos o personas que no constituyen una ley pero que crea situaciones jurídicas y otro tipo de decisiones que igualmente pueden provenir del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo.

"De acuerdo con la interpretación del artículo 70 constitucional, todo decreto es una resolución particular que establece una diferencia conceptual con las resoluciones contenidas en los derechos legislativos, cuyo término

---

<sup>(22)</sup> ACOSTA ROMERO, Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. Méx., 1984., pp. 512 a 521.

genérico designa todas las decisiones descritas del Jefe de Estado. Asimismo, dicho concepto queda incluido en la redacción del citado artículo 92, en cuya parte conducente dice: "...los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados..."; aunque esto haya sido únicamente para ofrecer otra forma de dar una determinación administrativa adoptada por el titular del Poder ejecutivo, otro instrumento fijado a requisitos esenciales de procedimientos fijados en fórmulas clásicas bien definidas, a fin de normar con su expedición una situación concreta."<sup>(23)</sup>

Asimismo, el decreto debe ser firmado por el funcionario a quien vaya dirigido, porque su existencia, validez y eficacia requiere del refrendo ministerial, a efecto de atender la satisfacción de intereses específicos y públicos.

Por esta causa, encontramos tres clases de decretos: "El decreto-Ley", "El decreto-delegado" y "El decreto administrativo ". "El primero es un acto legislativo dictado en épocas anormales por el Ejecutivo, que altera el principio de la división de poderes, el segundo, es una facultad extraordinaria para hacer frente a situaciones de excepción, como puede ser la suspensión de las garantías individuales. Finalmente, el tercero, es la facultad concedida al Órgano Ejecutivo, para que en ejercicio de sus funciones dicte resoluciones sobre una especie particular de los negocios públicos".<sup>(24)</sup>

A este último aspecto, es al que precisamente se refiere el artículo 92 pues ahí se otorga al Presidente de la República la potestad de ejecutar las leyes y al mismo tiempo la facultad de hacer posibles sus decisiones, con el

---

<sup>(23)</sup> SERRA ROJAS, Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. Méx., 1988. pp. 128 a 130.

<sup>(24)</sup> SERRA ROJAS, Andrés. Op. Cit., p. 131.

requisito de adoptarlas y responsabilizarse de ellas en unión de sus Secretarios, quienes por este motivo firman con él tales instrumentos jurídicos.

Finalmente, los acuerdos u órdenes del Presidente, se integran a un diferente sector de decisiones mediante las cuales el titular de un Órgano ordena a uno inferior, la realización de determinada actividad o función, o le dicta instrucciones destinadas a dar eficacia al servicio público.

Los principales objetivos de los acuerdos o decisiones Presidenciales son los siguientes:

- 1.- Hacer una correcta interpretación de las leyes u otras disposiciones legales como pueden ser los reglamentos o decretos.
- 2.- Cumplir con rigor constitucional las leyes dictadas por el Congreso, por entrañar órdenes del más alto rango político.
- 3.- Resolver asuntos internos de la Administración Pública Federal, destinados a reforzar el principio de 'buen gobierno'.
- 4.- Adoptar las resoluciones legales que en un caso específico procedan, de conformidad con la competencia de que disponga el Órgano de Administración, sin excederse de los lineamientos de poder que le hayan sido señalados.

Por otra parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dispone que en cumplimiento de la norma constitucional, los acuerdos que expide el Presidente de la República, para que tengan observancia y validez, deberán ir firmados también por el Secretario respectivo y cuando se trate de

asuntos de la competencia de dos o más Secretarios, el refrendo lo harán los titulares correspondientes.

Cuando se trate de acuerdos por medio de los cuales se haga delegación de facultades otorgadas en particular a dicho titular o para el trámite o resolución de asuntos de la competencia de su Secretaría; la ley establece la posibilidad de que esos acuerdos sean en forma directa y pueda firmarlos exclusivamente el Secretario, por ser de mero trámite y en beneficio de la conveniente desconcentración administrativa, inserta actualmente en la estructura orgánica del Estado.

Cuando se trate de acuerdos por medio de los cuales se haga delegación de facultades otorgadas en particular a dicho titular o para el trámite o resolución de asuntos de la competencia de su Secretaría; la ley establece la posibilidad de que esos acuerdos sean en forma directa y pueda firmarlos exclusivamente el Secretario, por ser de mero trámite y en beneficio de la conveniente desconcentración administrativa, inserta actualmente en la estructura orgánica del Estado.

**CAPÍTULO**

**III**

**DERECHO COMPARADO**

*Facultad de Derecho*  
*U.N.A.M.*

---

---

## CAPÍTULO III "DERECHO COMPARADO"

### III.1. SISTEMA PARLAMENTARIO

En el desarrollo de este apartado, básicamente se profundizará en el proceso histórico por el cual ha atravesado la figura del refrendo, en otras instituciones y en otras legislaciones, refiriéndose principalmente al régimen que desarrolla de manera trascendental y determinante el refrendo. En esencia hablamos del parlamentarismo, como régimen político y como forma de gobierno, en especial el que se ha desenvuelto hasta nuestros días en Gran Bretaña. Asimismo, se tratara de manera más incidental otras legislaciones parlamentarias y presidencialistas de otros países, hasta la actualidad.

A continuación, haremos referencia a los principales rasgos distintivos doctrinales del parlamentarismo y que se encuentran estrechamente ligados al refrendo:

Desde que Simón De Montfort, bajo el reinado de Enrique II de Inglaterra, convocare en el año de 1165 a los prohombres laicos y eclesiásticos y a los representantes de los burgos Ingleses a una reunión que tendría por objeto discutir la política del monarca, hasta la promulgación de la Carta Constitucional de la República Francesa que en 1791 concediera poderes dictatoriales al General De Gaulle, cada nación regida

parlamentariamente ha impuesto sus características propias y locales a este sistema.

El sistema parlamentario no es ahora, ni lo ha sido antes una estructura tipo, una organización jurídico-política inmutable, que a manera de sello único haya estado impreso, o lo esté actualmente en las constituciones de aquellos países que han adoptado esta forma de gobierno, de tal manera, que un somero examen del parlamentarismo en varios países nos indica que existen dos tipos principales de sistemas parlamentarios: el británico y el continental o Francés.

El primer lugar, nos abocáremos al sistema Inglés, porque la figura jurídica del referendo tiene sus orígenes próximos dentro de este sistema.

Así pues, existen ciertos términos del parlamentarismo Inglés, que no deben ser confundidos, pues en sentido estricto tienen un significado que propiamente no se identifica totalmente con las instituciones de ese sistema a las cuales nos queremos referir. Por ejemplo; Douglas V. Verney nos dice: "El parlamento no debe ser confundido con las cámaras. Se supone una institución que comprende tanto al Gobierno como a la Asamblea."<sup>(25)</sup>

En este sentido hemos usado el término mayormente para referirnos a la Asamblea y a las dos Cámaras, sin embargo nuestra intención no ha sido darle una connotación tan estricta al propio término, pues no sería tan fácil referirnos

---

<sup>(25)</sup> DOUGLAS V. Verney. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS. Versión castellana de Mariano Berdejo. Ed. Tecnos. Madrid, 1961 p. 44.



a los distintos órganos de ese sistema, viviendo nosotros en el sistema presidencialista.

"Apegándonos más a la anterior situación, la clásica fórmula británica, alude a la formación del parlamento como un cuerpo compuesto del rey, los lores y los comunes, y se explica en el sentido de que tal institución se encuentra integrada por la Corona, el gobierno de su Majestad formado por miembros de la Asamblea responsables ante las Cámaras y éstas propiamente dichas, en su carácter de asamblea legislativa. Sólo de esta manera puede afirmarse que el Parlamento es supremo, en orden a que dicha supremacía únicamente se da en el funcionamiento conjunto y acorde de los tres institutos que la integran: el rey, que si bien tiene escasas competencias, es el supuesto de todo el sistema de ellas; el gobierno en el que se concentra la dirección, la administración y la responsabilidad del Poder Ejecutivo y que participa de la actividad legislativa; y la asamblea, que como tal constituye un conjunto de representantes actuando como vigilantes de la función gubernamental y como colegisladores."<sup>(26)</sup>

Otra distinción terminológica, pero de mucho mayores consecuencias es la que se debe hacer entre el Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. En relación a esta situación vale la pena ser rigoristas, de tal forma que no se confundan ni las investiduras de cada uno de sus respectivos roles. En este sentido el primer Ministro, Canciller o Jefe de Gobierno, junto con el resto del gabinete de su Majestad, o sea sus consejeros y el mismo rey constituyen el Poder

---

<sup>(26)</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO. Ed. Talleres Gráficos, Madrid, 1964, p. 301.

Ejecutivo aún cuando todos los miembros del gabinete provengan del Gabinete y de la Asamblea.

El gabinete como tal, no solo actúa en nombre de la Corona o sea el rey, sino que además tienen todas las facultades y funciones propias del Poder Ejecutivo. El hecho de que puedan ser censurados, no obsta para que el gabinete pierda su naturaleza de órgano ejecutivo; es esto justamente en gran parte el mérito del sistema, que aunque el gabinete está vinculado a la Asamblea y dependa tanto de ella para su supervivencia como órgano colegiado y solidario, ambos institutos aunque muy interrelacionados no se estorban en sus respectivos desempeños y se ven en la necesidad de actuar conjuntamente.

El Jefe de Estado en el parlamentarismo será el rey, en el sistema Inglés, o el presidente en el sistema Francés. Por muy mínimas facultades o funciones que puedan ejecutar juntos estos dos sujetos, no dejarán de ser lo que su investidura les otorga, ser la cabeza de un Estado. En Gran Bretaña, el monarca tiene como facultades de participación gubernativa las siguientes: contribuir a la integración y funcionamiento del gobierno nombrando al Primer Ministro, apoyando su política, negándole su asentamiento o incluso, pidiéndole que dimita en su cargo. En cambio el Jefe de Gobierno, ejerce la dirección política y la administración material del propio gobierno; la irresponsabilidad política del Jefe de Estado y la responsabilidad del Jefe de Gobierno viene a ser otra distinción sustancial como se ha venido sosteniendo.

"En relación a la fusión ejecutivo-legislativa y por virtud de alto grado de conexidad en la colaboración de funciones que se suscita en el parlamentarismo, muchos doctrinarios han establecido que en este régimen

existe una fusión del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo. De entrada se puede establecer que cuando menos en este régimen los poderes del Estado están menos divididos, separados o aislados unos de otros, en especial los dos que se mencionan y en comparación con el régimen presidencial que lleva a cabo una separación más amplia. Esto se aprecia mayormente en el hecho de que los funcionarios del gabinete son miembros de la Asamblea y de hecho de ahí son extraídos. También se sabe que el líder mayoritario de la Cámara de los Comunes pasa a ser el primer ministro, siendo designado por el monarca."<sup>(27)</sup>

Por su parte, la mayoría de los doctrinarios Ingleses, afirman que no existe tal separación de poderes, en estricto sentido, entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, desde el punto de vista del sistema Inglés, pues las necesidades prácticas del gobierno parlamentario han hecho necesario que el Parlamento confíe en la política gubernamental y acepte la dirección del Gabinete en lo que respecta al programa legislativo, aunque reteniendo el derecho de enmendar, criticar, preguntar y anular. Además, las mismas necesidades prácticas también exigen una amplia delegación al Ejecutivo de la facultad de legislar por decreto. La independencia judicial ha sido estrictamente conservada, pero muchas causas procesales no se someten a los tribunales ordinarios, sino que se remiten a las autoridades administrativas.

Es claro que estos autores sostienen que a pesar de la fusión, que afirman, se da en el parlamentarismo, existe un equilibrio de poderes dentro de dicho régimen y que confirme el equilibrio de fuerzas en el plano político

---

<sup>(27)</sup> GAMAS TORRUCO, José REGÍMENES PARLAMENTARIOS DE GOBIERNO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Méx., 1976, p. 17.

constitucional y la estrecha colaboración con que funcionan los órganos que la integran.

"A raíz de este tipo de informaciones, algunos doctrinarios afirman que en la dinámica de la vida estatal, la concepción de Montesquieu encuentra tantas y tantas excepciones, que sus postulados han quedado convertidos en meras expresiones hipotéticas que la pragmática de la actividad pública se ha encargado de desvirtuar. En ese sentido, los problemas políticos y técnicos sobrepasan la doctrina de la separación de poderes, que por otra parte, no ha podido realizarse prácticamente nunca, por oponerse a ello la naturaleza de los Estados y la índole de las funciones del gobierno que piden, con apremio gran flexibilidad institucional."<sup>(28)</sup>

En ese mismo sentido, se ha dicho también que el más elemental análisis de la materialidad de ciertas funciones que en la práctica cotidiana son realizados por órganos a los que no les corresponde formalmente, lleva a concluir que el poder legislativo juzga y administra, el poder ejecutivo legisla y juzga, y el poder judicial crea también la ley por medio de la jurisprudencia.

Asimismo, León Duguit afirma: "Teóricamente, esta separación absoluta de poderes no se concibe. El ejercicio de una función cualquiera del Estado, se traduce siempre en una orden dada o en una convención concluida, es decir, en un acto de voluntad o una manifestación de su personalidad y que implica el concurso de todos los órganos que constituyen la persona del Estado".<sup>(29)</sup>

---

<sup>(28)</sup> POSADA, Adolfo. *LA CRISIS DEL ESTADO Y EL DERECHO POLÍTICO*. Madrid, 1974, p. 77.

<sup>(29)</sup> Citado por TENA RAMÍREZ, Felipe. *DERECHO CONSTITUCIONAL... Ob. Cit.* p. 197.

Por lo anterior, es evidente una decidida tendencia de los pensadores a atenuar y negar la división de poderes propugnada por Montesquieu; por nuestra parte consideramos como válida la teoría de la división de poderes, aunque no negamos la gran interrelación que debe de existir entre los mismos, a fin de que el Estado como tal, lleve a cabo sus funciones inmediatas, sobre todo en la virtud de la complejidad de las relaciones humanas.

Al afirmar en párrafos anteriores el peculiar fenómeno del equilibrio de los poderes existentes en el parlamentarismo, se ha recogido y concretado el espíritu de las ideas que en torno a esta situación impera en la actualidad. Y en efecto no es aventurado asentar que la tendencia general de los constitucionalistas contemporáneos, es aceptar de una manera u otra la multicitada unidad.

Asimismo, también existen quienes no coinciden con esta situación, en virtud de que si realmente existiese una fusión no se hablaría de ella, ni de un gabinete ni de una asamblea, pues al fusionarse no iban a perdurar los dos órganos sino que pasarían a constituir uno solo y con una sola naturaleza; o bien todo sería en gabinete o bien todo sería en asamblea.

Así las cosas, si los dos órganos estuvieran efectivamente fusionados, no habría ningún equilibrio que guardar, entre quiénes habría que guardarlo, si todos formaran una sola unidad. Una cosa es que el Gabinete sea escogido de entre asambleístas para pasar a formar parte del Poder Ejecutivo, y otra es que el Gabinete y la Asamblea sean órganos equivalentes o con una misma esencia.

Finalmente, una cosa es que haya relaciones de coordinación muy estrechas y otra que no haya diferenciación de funciones y facultades, que es una de las razones de la división de poderes, pues es bien sabido que habiendo un solo poder se está en presencia del despotismo y la tiranía. Por tanto, se afirma que ninguna relación o interrelación por muy estrecha que sea debe pretender fusionar poderes para crear uno solo, pues estaría cayendo en el despotismo y en consecuencia no habría el más mínimo equilibrio de poderes, lo que habría de ser un poder absoluto y es por eso inaceptable que se hable de una fusión, pues en tal virtud no se estaría ni siquiera en el Estado de Derecho que priva actualmente en muchos países que se encuentran bajo ese sistema.

Es muy diferente que exista una estrecha colaboración y que los poderes estén muy interrelacionados y otra cosa es que constituyan un solo poder.

Las realidades prácticas de la vida a veces llevan a confundir a los mecanismos operantes dentro de las instituciones jurídicas y políticas, pues que el ejecutivo presente iniciativas no quiere decir que está usurpando las funciones legislativas de la Asamblea pues en todos los sentidos los asambleístas las crean al aprobarlas; así como los jueces con sus resoluciones que van creando llegan a constituir verdaderas leyes al crear la jurisprudencia.

Finalmente, nos abocaremos a la clasificación del parlamentarismo de acuerdo al sistema constitucional comparado. Según este criterio las formas de gobierno son puras o mixtas, dependiendo de la manera en que sean ejercidas las atribuciones entre los entes del poder público; de esta manera, serán puras cuando se ejerzan rígidamente en relación con otros órganos y serán mixtas

cuando las facultades de los entes públicos creados institucionalmente bajo el marco de un poder público determinado, de todos modos se coordinen con otros órganos sin importar que éstos últimos no tengan vínculos directos institucionales por pertenecer a otro poder público y con mayor razón habrá dicha coordinación cuando sí pertenezcan al mismo poder.

Por estas razones las formas mixtas aceptan instituciones más flexibles de equilibrio entre poderes y órganos y por tanto también está más condicionado el ejercicio del poder como tal. De acuerdo a lo establecido y como en el parlamentarismo las funciones legislativas y ejecutivas no se separan rígidamente con fines de colaboración, coordinación y control, este sistema pertenece a las formas mixtas de gobierno constitucionalmente hablando.

#### **A) INGLATERRA.**

Hoy en día, los ministros británicos son responsables ante los Tribunales y ante las Cámaras del parlamento, más concretamente ante la Cámara de los Comunes. Frente a los primeros, son responsables por sus actos ilegales cometidos como simples particulares; y ante la segunda, son responsables por cualquiera de otros actos imprudentes o dañosos para el bien público, en cuya omisión se involucre su carácter oficial. Y esta solución ha devenido en uno de los principios fundamentales de la moderna libertad política, en tanto que circunscribe o delimita los actos de las autoridades gubernativas a su esfera de competencia, logrando de esta manera que cada integrante del gobierno recapacite antes de menoscabar el ejercicio de los derechos de otros.

Aún antes de la introducción del parlamentarismo, ya se reconocía en los regímenes monárquicos absolutos, la necesidad de que los consejeros de la Corona fueran responsables de los actos ordenados por el rey, quien por su carácter no podía cometer ilícitos legales. Es cierto que no existía fórmula legal alguna para deslindarlo de tal responsabilidad, que no fuera la autoridad irrestricta del propio monarca para interpretar personalmente los hechos sometidos a su conocimiento, supuesto que los ministros eran sus servidores directos y sólo de él dependían.

Los principales antecedentes parlamentarios ingleses, datan desde 1066, cuando el Duque de Normandía, Guillermo, derrota a los anglosajones y establece en Inglaterra un Estado centralizado, política y administrativamente, dotado de una organización burocrática escalonada y con predominio efectivo de la autoridad real, no compartida ni con la iglesia ni con los señores feudales, lo que le diferenciaba de otras monarquías de la Europa medieval.

Con un carácter eminentemente feudal se crea un Consejo o Curia Regis, institución que conocían los anglosajones como Witenagemot. Se trataba de una asamblea integrada por los Varones y altos eclesiásticos, siendo a la vez privilegio y deber del rey consultar en asuntos de Estado, a los principales tenedores de sus tierras, quienes a su vez tenían el deber de proporcionar consejo al monarca. El monarca presidía el Consejo y lo convocaba cada vez que consideraba necesario. No existía distinción entre asuntos administrativos, legislativos ni judiciales y la autoridad real era indiscutible.

“Más adelante y con la muerte de Guillermo I, los barones y los prelados, hicieron prometer al rey entrante, la formulación de un gobierno moderado con



lo que quedó sentado el principio de que la autoridad del monarca no es absoluta. Durante el reinado de Enrique II, se nombraron jueces itinerantes que aplicaban leyes y usos locales y cuyas resoluciones fueron constituyendo lo que se conoció como Derecho Común (common law), y creó el sistema de jurados, expidiendo órdenes reales para que determinados litigios fueran sometidos a su corte. Pese a tales progresos, la justicia, la legislación y la administración eran prerrogativas reales y la autoridad de Enrique II no tenía paralelo en Europa."<sup>(30)</sup>

Los hijos de Enrique II, Ricardo I y Juan Sin Tierra, no supieron mantener la autoridad real sobre los barones, pues hicieron sufrir a sus súbditos injustas situaciones; por lo que los barones y prelados se revelaron y en 1215 obtuvieron de Juan Sin Tierra la Carta Magna, que consignaba derechos reconocidos por la costumbre feudal.

"La Carta Magna quedó en la conciencia de los súbditos como base de la limitación de la autoridad del monarca, y por lo tanto, fue fuente de todas las libertades civiles y políticas. La interpretación de sus preceptos extendió su ámbito de validez con el tiempo, hasta alcanzar una generalidad, no buscada ni prevista por sus autores, en la protección de todo individuo frente al poder público".<sup>(31)</sup>

En abril de 1258, el Consejo (al que comenzaba a llamarse parlamento, es decir, el lugar donde se discute), se reunió en Londres y fue requerido por el monarca para que le proporcionara recursos para poder sufragar los gastos de la corte. El Consejo rehusó la solicitud de ayuda y esquematizó un gobierno de

---

<sup>(30)</sup> GAMAS TORRUCO, José. *Op. Cit.* p. 17.

<sup>(31)</sup> *Ibidem.*, p.18.

comités responsables ante el propio Congreso, con un documento llamado Provisiones de Oxford, mismo que fue rechazado por el monarca desatando la lucha donde los barones derrotaron al rey y su líder ejerció el gobierno.

Para el año de 1164, Simón De Montfort, reúne un parlamento que convoca además de los caballeros de los condados, a los representantes de todos los estamentos: barones, prelados, caballeros, clero y burgueses. Cuando por necesidades económicas el monarca incurre en arbitrariedades, los barones hacen valer nuevamente sus derechos y obtienen otros documentos en los que se afirma la ilegalidad de las cargas impuestas sin el consentimiento del Consejo. Este principio fue de influencia definitiva en el desarrollo del parlamento, cuya esencia había quedado constituida.

“Ante el advenimiento del rey Carlos II, se celebró un pacto que se consignó en un documento, sin duda el más importante desde la promulgación de la Carta Magna, al que se le denominó como la ‘Declaración de los Derechos (Bill Of Rigths)’ en el cual se precisa que el órgano depositario de la soberanía nacional es el parlamento. El Parlamento representa la declaración de derechos”.<sup>(32)</sup>

El Parlamento quedó afirmado como órgano legislativo y financiero y el monarca como Ejecutivo aplicador de la ley. Pero se conservó el derecho del veto real a los proyectos aprobados por ambas Cámaras (Lores y Comunes). El monarca recibió íntegras facultades ejecutivas, sobre todo el derecho de formar al gobierno, nombrando ministros. Pronto se hizo evidente la necesidad

---

<sup>(32)</sup> *Ibidem.* p. 20

del apoyo parlamentario para cualquier medida administrativa de trascendencia.

Con esta situación se erradica definitivamente la monarquía absolutista del gobierno de Inglaterra y la nueva concepción política de la época quedaría expresada teóricamente en el Tratado Sobre el Gobierno Civil de John Locke, publicado en 1690.

"A la llegada de Jorge III, las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales estaban perfectamente diferenciadas y depositadas en distintos órganos: El Parlamento, el Rey y las Cortes. Nunca hubo estricta división de poderes, sino una amplia colaboración institucional. El rey participaba en el Parlamento, formando parte de él y gozando de facultades extraordinarias y de carácter personalísimo para convocarlo, disolverlo, prorrogarlo y vetar sus proyectos de ley".<sup>(33)</sup>

Las esferas de la política y la administración se consideraban reservadas al monarca, que tenía el derecho de nombrar a sus ministros y responsables ante él.

"El papel que juega en esta etapa del refrendo, es que dadas las órdenes del rey, éstas tenían que ser refrendadas por los ministros, sin embargo todo el gabinete era solidariamente responsable. Por esto el refrendo de las órdenes reales por los ministros pasa a ser un medio de control político de los actos del rey por la mayoría parlamentaria, a través del gabinete que se identifica con ella. El rey frente a un desacuerdo entre el gabinete y el

---

<sup>(33)</sup> *Ibidem.* pp. 30 y 31.

parlamento puede optar por disolver la cámara de los comunes, abriendo la posibilidad de que los electores marquen la pauta cambiando o sosteniendo al parlamento, lo cual se perfecciona con el mecanismo de partidos".<sup>(34)</sup>

De lo anterior, se desprende, que por el sólo hecho de estampar su firma, se había trasladado la responsabilidad hacia los ministros, ya que aunque parezca una contradicción, el rey no podía tener la misma por no poderse equivocar. Esto da lugar al nacimiento del elemento subjetivo del referendo, mejor conocido como referendo material.

Por su parte, los Ministros adquieren la responsabilidad a que dé lugar el acto del monarca, evitando así dejar al pueblo frente a un gobierno y, particularmente a un Ejecutivo irresponsable. En esta forma se hace posible la compatibilidad de los dos principios antagónicos: la preeminencia del soberano sobre toda posibilidad de una autoridad que lo juzgue y, por otro lado, el reino se encuentra con un medio de protección que le pone a salvo de cualquier conculcación de sus legítimos derechos.

Con este mecanismo, se obtiene cuando se cause daño a los derechos del reino, que resulten responsables los Ministros ante el propio soberano y frente al Parlamento como Asamblea, pues se ha dicho que el rey también formaba parte del mismo. A partir del régimen constitucional de Jorge III, se va a reglamentar en forma expresa la Institución del Referendo que se desarrolla paralelamente con el nacimiento de la responsabilidad ministerial en Inglaterra.

---

<sup>(34)</sup> SAENZ ARROYO José. EL REFERENDO Y LAS RELACIONES ENTRE EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PODER EJECUTIVO. Ed. Porrúa. Méx. 1986. p. 42.

Entre las principales características del Parlamentarismo en el desarrollo del presente siglo sobresale la preeminencia de la Cámara de los Comunes sobre la Cámara de los Lores y la del gabinete sobre la primera. Asimismo, del partido mayoritario o de los partidos que sean capaces de alcanzar, combinados, la mayoría absoluta de los escaños, si uno solo no puede hacerlo por sí mismo, se integra al gabinete, cuyos miembros son designados por el Jefe de Estado, bajo el consejo del Primer Ministro, quien a su vez es el líder del partido mayoritario de la Cámara baja y es también designado por el rey.

La sanción en el parlamentarismo actual, a la falta del refrendo por parte del ministro que debe refrendar el acto del monarca, es ineficacia jurídica, el acto no surte efectos, ni produce consecuencias de derecho respecto de su aplicación en virtud de no existir quien responda ante la Asamblea.

Por su parte, el rey puede disolver al Parlamento como consecuencia de un voto de desconfianza y por consejo del Primer Ministro, como una defensa que éste tiene respecto de la facultad de la Cámara de los Comunes a emitir dicho voto, por no estar de acuerdo con la política gubernamental.

Cuando el Parlamento es disuelto por el rey a petición del Premier por no existir diferencias entre el gobierno y la Asamblea, se convoca a nuevas elecciones, ya sea para reelegir a los miembros del Parlamento que fue disuelto o elegir miembros de los partidos de la mayoría parlamentaria que anteriormente predominaba.

Asimismo, en Inglaterra no existe ninguna ley sobre responsabilidad ministerial por la sencilla razón de que tampoco hay constitución escrita pero esta responsabilidad resulta, como una lógica necesaria de la dignidad de la

Corona y del Soberano, los ministros son responsables ante el Parlamento y ante el pueblo, o mejor dicho, ante el país, como consejeros del soberano. Cada uno de ellos puede dar su parecer al monarca, pero cualquiera que lo haga es responsable ante el país de la opinión que haya dado.

Con el advenimiento del Parlamentarismo Inglés moderno, la carga de las responsabilidades del Poder Ejecutivo se traslada del rey al cuerpo de ministros, los cuales dejan de ser "Servidores de la Corona" para convertirse en agentes de un gobierno que actúa colegiadamente en nombre de un monarca irresponsable y que responde frente a una asamblea de representantes elegidos por sufragio universal.

El ejemplo Inglés cunde en el Continente Europeo, la mayor parte de las naciones del viejo continente, adoptan el parlamentarismo como forma de gobierno y todos estos regímenes reconocen en el Jefe de Estado un personaje inviolable con escasas prerrogativas gubernamentales.

El sistema de Derecho Británico sobre la responsabilidad de los ministros se apoya en tres principios fundamentales, a saber: 1.- La irresponsabilidad del monarca, Jefe de Estado y cotitular del Poder Ejecutivo. 2.- La responsabilidad de los ministros por todo acto ilegal, imprudente o dañoso, que hayan ejecutado o consentido. 3.- La necesidad para el rey de hacer intervenir a un ministro en todos los actos a través de los que ejerce las prerrogativas de la Corona.

En cuanto al principio fundamental sobre la irresponsabilidad del monarca, los ingleses han supuesto en términos de derecho esta verdad reconocida tradicionalmente: La responsabilidad personal de un rey no puede

ser sometida a juicio sino por una revolución, en virtud de que el rey no puede obrar mal, de lo que resulta que ningún tribunal puede conocer de los actos del monarca, los cuales están cubiertos por esta presunción aunque por sí mismos y materialmente constituyan crímenes de derecho común.

En cuanto al segundo principio fundamental respecto de la responsabilidad personal de los ministros, se puede señalar que a la responsabilidad política de estos funcionarios, el derecho moderno, recogiendo la práctica de una larga tradición, en tal sentido, reconoce la existencia y la exigibilidad personal a cargo de los ministros, cuando estos participan en actos ilícitos, imprudentes o dañosos, o también cuando contraen obligaciones de naturaleza civil.

El procedimiento particular para perseguir y condenar a los grandes oficiales del gobierno es mediante una acusación por 'altos delitos y transgresiones'. Esta forma de acusación aparece por primera vez en Inglaterra, tenía originalmente un carácter exclusivamente penal. Como consecuencia de la guerra de las Dos Rosas, este procedimiento acusatorio cobra actualidad con la idea de hacer también responsables a los ministros en cuanto a su honestidad, justicia y la utilidad de su gestión.

Así pues, al convertirse en un medio adecuado para fiscalizar la labor del gobierno, esta acusación ministerial vino a ser un poderoso instrumento de lucha para los comunes: A la original y verdadera acusación penal siguió la responsabilidad penal en su forma más simple.

En cuanto al tercer principio fundamental sobre la responsabilidad de los ministros que es la exigencia de que uno de ellos participe en todo acto por el cual se ejerzan las prerrogativas de la Corona, puede decirse lo siguiente:

La mayoría de los poderes de prerrogativa, lo mismo que los derivados del derecho estatutario, sólo pueden ser ejercidos por el rey o el consejo y refrende de un ministro responsable ante la Asamblea. Esta regla es el resultado, como el de otras instituciones importantes del derecho inglés, de una mera cuestión de forma, nacida de las necesidades planteadas por el acaecer histórico y definida por la costumbre.

Según la tradición inglesa, para que la voluntad real pudiera ser jurídicamente obligatoria, debía manifestarse bajo la forma de un documento escrito cuya autenticidad quedase garantizada mediante la imposición de ciertos sellos. Esta era una forma de simbolizar gráficamente la responsabilidad ministerial.

La responsabilidad de los ministros en el derecho moderno ya no se basa en el trámite formal de cancillería, que consistía en que los sellos quedaban encargados a la vigilancia y cuidado de un superior oficial llamado canciller; aunque actualmente perdura el estampamiento de la firma del agente refrendatario y el sello como medio de comprobación de autenticidad. Según hemos comentado anteriormente, la consolidación del régimen parlamentario implica en este particular aspecto, el que los ministros dejan de ser 'servidores de la corona', sólo responsables ante el rey, para convertirse ahora en funcionarios comprometidos solidariamente ante la Asamblea.



En relación a este tercer principio fundamental de la responsabilidad ministerial en Inglaterra, se puede decir que es la institución de la unidad jurídico-política, pues el rey inglés la representa en tanto que actúa en cooperación o a través de un funcionario ministro, y se ha convertido en el centro de imputación de actos, en orden a que muchos de los actos de la administración son imputados a la Corona o ejecutados por su mandato y en nombre de ésta, aunque se actúe en virtud de delegación de facultades a la hora de materializar esa orden.

## **B) FRANCIA.**

La concepción absolutista de la monarquía, que había imperado durante la Edad Media en Europa ha adquirido nueva fuerza con el Renacimiento, conduciéndonos a la idea de la inviolabilidad del soberano, a quien se le considera titular de la soberanía, no existiendo ninguna autoridad por encima de la suya.

En forma opuesta a lo sucedido en Inglaterra, la idea de la inviolabilidad del monarca no da origen al concepto de responsabilidad, sino que la anula; al afirmar con certeza la omnipotencia real y considerando al rey como sujeto único de derecho. En este marco la nación pasa a ser medio para realizar la soberanía y se incurre entonces en que no cabe la lesión de intereses y que por tanto no hay a quien proteger.

La idea de omnipotencia real cambia radicalmente con los principios de la revolución, y la titularidad de la soberanía pasa del rey a la nación. De esta

manera, siendo la nación la que detenta la soberanía, debe resguardarse del poder real lo que se consigue, como ya se había alcanzado en Inglaterra a través del desplazamiento de la responsabilidad hacia los ministros, puesto que el rey seguía siendo irresponsable.

En virtud de esta situación, los ministros iban a resultar responsables de los actos reales ante el parlamento y de aquí se desprendería la necesidad de la aprobación de los actos reales por dichos funcionarios. Estos expresaban su conformidad por el instrumento de la firma, como medio probatorio de la intervención del ministro y consecuentemente se constituía en elemento de su responsabilidad. Los actos del Soberano que no llenaran este requisito eran privados de efectos jurídicos, es decir carecían de obligatoriedad; pues de haberse tenido como eficaces se dejaba a los súbditos en estado de indefensión por la inviolabilidad del Soberano y la imposibilidad de imputarlo.

En Francia, también aparece el refrendo con sus dos elementos necesarios: El refrendo material y el refrendo formal, y que en conjunto integran la figura en estudio.

El refrendo aparece plasmado en una ley sobre la organización del Ministerio expedida en Francia el 25 de mayo de 1791, cuyo artículo 24 establecía que: "Ninguna orden del rey, ninguna decisión del Consejo, podrán ser ejecutadas si no están refrendadas por el ministro competente dada la naturaleza del asunto".

De conformidad con la sección IV, capítulo II del título III de la Ley Constitucional de la Monarquía Francesa, aprobada por la Asamblea Nacional, advierte que el rey no gobierna solo, sino que comparte el gobierno con sus

ministros, a quienes únicamente él los elige y puede revocarlos, y por lo tanto sólo de él dependen.

“Los ministros no pueden ser escogidos de entre los diputados a la Asamblea Nacional, ni de las subsecuentes legislaturas, disposición que demuestra un gran alejamiento del régimen parlamentario, y que se adoptó, no por la virtud de una teoría cualquiera, sino porque la Asamblea del Constituyente quiso impedir a un ministro que llegase a ser rey. Dispone el artículo cuatro de dicha constitución que ninguna orden del rey podrá ser ejecutada si no está firmada por él y refrendada por el Ministro o el ordenador del Departamento”.<sup>(35)</sup>

En general, las disposiciones contenidas por la Constitución de 1791 sobre la división de poderes, son rígidas al grado de contemplar la separación absoluta de los mismos, aún y cuando se mantenían instituciones monárquicas por así haberse acordado con la Corona. Esta constitución aparece a dos años de la Revolución de 1789 y por estas características es que algunos autores han afirmado que esta Carta Magna establecía una monarquía y que su régimen político contenía elementos evolutivos al parlamentarismo.

“Por su parte Maurice Hauriou, afirma que en la mencionada ley sobre la organización del ministerio de 1791, el refrendo aparece con una función certificante: de la autenticidad del sello del monarca y que su significación constitucional, que causa la responsabilidad ministerial, se encuentra formalmente establecida en la Ley Constitucional Francesa del 25 de febrero

---

<sup>(35)</sup> MARTÍNEZ BAEZ, Antonio. APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL. Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia. Méx, 1976. p.75.

de 1875 y en cuyo artículo 3 menciona: que todos los actos del Presidente de la República deben ser refrendados por un ministro".<sup>(36)</sup>

Asimismo, se establece más adelante, que en ningún caso la orden del rey ya sea verbal o escrita, puede sustraer a un ministro de su responsabilidad; esto permite afirmar que en esta Constitución, aparece el refrendo no sólo como una formalidad certificante, sino como un medio para responsabilizar a los ministros. De lo anterior, se destaca que efectivamente desde aquel entonces el refrendo ya aparece con sus dos elementos formales con los que existe hasta nuestros días.

Por su parte, en la Constitución Francesa de 1793, destaca la preponderancia de la Asamblea Legislativa sobre un Ejecutivo dependiente. Al Legislativo, le correspondía no solo conocer las leyes, sino mantenerlas a través de una inspección constante sobre el Poder Ejecutivo, órgano emanado y subordinado de la Asamblea, depositado en un consejo de veinticuatro ministros que sólo tenían el carácter de intermediarios entre el cuerpo legislativo y los agentes ordinarios de la organización administrativa.

Aún y cuando se pretendía establecer un sistema convencional o de Asamblea, se permitió también al Ejecutivo detentar algunas facultades que le colocaban fuera del juicio legislativo, lo cual ya implicaba un desequilibrio en cuanto al control entre los poderes supremos.

---

<sup>(36)</sup> HAURIOU, Maurice. PRINCIPIOS DE DERECHO PÚBLICO Y CONSTITUCIONAL. Traducción de Carlos Ruiz, Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros. Ed. Reus. Madrid, 1927, p. 449.

Finalmente, la Constitución de 1795 establecía un presidencialismo colegiado; dividía al Poder Legislativo entre el Consejo de los Quinientos y el Consejo de los Ancianos depositando el Poder Ejecutivo en el Directorio integrado por cinco miembros, cuyo cargo era rotatorio por períodos trimestrales.

### C) ESPAÑA.

Como ha quedado establecido con anterioridad, el referendo como institución tiene sus antecedentes más remotos en Inglaterra, de menos como le conocemos en la modernidad. De cualquier manera la influencia determinante en México de esta institución llegaría de Francia por medio de los enciclopedistas y de sus ideas plasmadas en la Revolución Francesa; así como de la invasión Francesa a España, y la conquista de ésta en nuestro país.

En este apartado, solamente presentaremos el cuadro general que sirve como precedente histórico importante, para hilarlo a nuestros antecedentes directos en la legislación mexicana, pues será en este apartado en el que se profundizará en relación a este país.

Cuando Napoleón devuelve el trono a Fernando VII en 1813, la monarquía absoluta no fue aceptada por el pueblo español, que ya estaba cansado de los atropellos cometidos por los franceses y el despotismo y la debilidad de los últimos gobernantes españoles.

"Dos hechos subrayan la trascendencia política de esa hora: La monarquía absoluta, que ha alcanzado su cenid a fines del siglo XVIII, sufre una violenta transformación, dando paso a la monarquía constitucional de tendencia liberal y democrática; la evolución social y económica iniciada en el siglo XVIII, se precipita y consolida mediante la revolución política. Como consecuencia de estos dos hechos, es válida para España la distinción entre un antiguo y un nuevo régimen, que quiebra en esas fechas la continuidad de la historia política europea."<sup>(37)</sup>

### III.2. SISTEMA PRESIDENCIALISTA.

En la actualidad existen en el mundo, mayoritariamente, dos importantes sistemas de gobierno: El Parlamentario (que ya ha sido analizado en páginas anteriores), y el Presidencial. Cada uno de ellos tiene sus propias características, las cuales ayudan a definir el sistema de los diversos países. Características que cambian y se modifican, se acentúan o debilitan de acuerdo con el sistema político de cada país.

Los tratadistas han procurado precisar los aspectos que configuran un sistema presidencial. Para Joseph Lapalombara, un sistema presidencial se encuentra constituido por un presidente que es Jefe de Estado y de Gobierno a la vez. Es independiente del Poder Legislativo y por tanto, no depende mayor ni continuamente de éste para su existencia o sobrevivencia. Los Poderes Ejecutivo y Legislativo no son interdependientes; el ejecutivo dentro de sus

---

<sup>(37)</sup> SÁNCHEZ AGESTA, Luis. HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955, pp. 45 y 46.

facultades, puede vetar las leyes del Legislativo tiene además la facultad de realizar nombramientos. Por otro lado, el Legislativo no está obligado a aprobar los proyectos de ley que provienen del Ejecutivo y tiene la facultad de autorizar o no recursos económicos; y puede juzgar y remover al Presidente.

El presidente tiene una gran injerencia en la designación de los miembros del Gabinete, en la presentación de iniciativas de ley y en la preparación del presupuesto. Se espera que el presidente sea el líder del pueblo, y a su vez éste es quien lo elige.

Las principales características del sistema presidencial son las siguientes:

- a) El presidente es electo periódicamente por el pueblo y no por el Poder Legislativo.
- b) El presidente designa a los ministros, quienes no son responsables ante el Poder Legislativo y por lo tanto, no pueden ser destituidos por éste.
- c) Entre el presidente y el poder legislativo no existe la colaboración ni los medios de acción recíprocos (voto de censura y disolución) que se dan en el sistema parlamentario.
- d) El régimen de partidos, ya sea partidista o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial, y se puede agregar que también influirá grandemente en él un sistema de partido único.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Para otros autores, la esencia del régimen presidencial se encuentra en que el presidente es Jefe de Estado y de Gobierno y es auxiliado por un Gabinete con funciones consultivas, y ni él ni su gobierno son responsables ante el poder legislativo, al cual no asisten.

Por su parte, Maurice Duverger, afirma que "el sistema presidencial se caracteriza por el principio de separación de poderes en donde el presidente es designado por sufragio universal, nombra y remueve a sus ministros y éstos no son responsables ante el parlamento"<sup>(38)</sup>

En opinión de Jorge Carpizo, quien denota más las características del sistema presidencialista del parlamentario, las contrasta para así quedar de esta manera las características del sistema parlamentario:

- a) Los miembros del Gabinete (gobierno y poder ejecutivo), son también miembros del parlamento (poder legislativo).
- b) El Gabinete está integrado por los Jefes del partido mayoritario o por los Jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El poder ejecutivo es doble. Existe un Jefe de Estado que tiene principalmente las funciones de representación y protocolo y un Jefe de Gobierno que es quien lleva la administración y el gobierno mismo.

---

<sup>(38)</sup> DUVERGER, Maurice. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Ariel. Barcelona, 1962. p. 319.



- d) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.
- e) En el Gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se le suele llamar primer ministro.
- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre el Parlamento y el Gobierno un mutuo acuerdo y control. El primero puede exigir la responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al Gabinete como unidad.

"El Gobierno no se encuentra desarmado, pues tiene la atribución de pedirle al Jefe de Estado, quien generalmente accederá, que se disuelva el Parlamento. En las nuevas elecciones es el pueblo quien decide quién tiene la razón."<sup>(39)</sup>

El autor en cuestión apunta asimismo, que las características propias del sistema presidencial, son las siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Esta depositado en un Presidente, al mismo tiempo, es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

---

<sup>(39)</sup> CARPIZO, Jorge. LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LA COMMONWALTH. Ed. UNAM. Méx. 1971. p. 66.

- b) El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da, independencia frente a éste.
  
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.
  
- d) Ni el Presidente, ni los Secretarios son políticamente responsables ante el Congreso.
  
- e) Ni el Presidente, ni los Secretarios pueden ser miembros del Congreso.
  
- f) El Presidente puede ser afiliado o pertenecer a un partido político o al de la mayoría del Congreso.

En un principio, en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara y profunda, ya que se trata de hacer un deslinde tajante entre los poderes ejecutivo y legislativo, y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro.

#### **A) ESTADOS UNIDOS.**

El primer sistema presidencial que existió lo encontramos en la constitución norteamericana de 1787, esa ley fundamental configuró un nuevo tipo de relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, lo cual dio por

resultado el régimen presidencial; por esta razón se ha considerado que la Constitución Estadounidense ha estructurado el sistema presidencial clásico.

Los antecedentes y fuentes de los constituyentes estadounidenses fueron:

- a) El Derecho Público Inglés, ya que en parte trataron de imitar aunque deformándolo, el sistema monárquico de Inglaterra pero en lugar de un Jefe de Estado hereditario, querían uno de elección popular con funciones limitadas en el tiempo.
- b) La Constitución de Nueva York de 1777, y en menor medida la Constitución de Massachusetts de 1780, configuraron poderes ejecutivos independientes con los rasgos principales que después estructuraron la presidencia estadounidense.
- c) Las obras de Locke, Montesquieu y Blasckstone, en las cuales el Poder Ejecutivo no está alineado en términos de suspicacia o aversión.

Todos los sistemas presidencialistas se han basado en el modelo estadounidense, porque en Estados Unidos se creó y ha funcionado muy bien éste sistema. Sin embargo, no hay que desconocer que el régimen presidencial es sólo una pieza dentro del sistema político Americano, y no es posible hacer un diagnóstico sobre él si no se le relaciona con los poderes Legislativo y Judicial, con el sistema bipartidista, con el federalismo, forman un todo en que se desarrolla el presidencialismo.

"El éxito del régimen estadounidense está relacionado con factores extrajurídicos, como la abundancia de los recursos naturales, la influencia de la opinión pública y el alto nivel de educación política, según comenta el destacado jurista Jorge Carpizo".<sup>(40)</sup>

Sin embargo, en este sistema político trasladándolo a un medio diferente, tanto en el aspecto físico como moral, ha dado resultados distintos al obtenido en Estados Unidos, inclusive, ha sido un fracaso o su resultado no ha sido tan brillante y es que el régimen presidencial hay que analizarlo en la perspectiva jurídico-político-social del país en cuestión.

En este sistema, el Presidente es elegido por el voto del pueblo directamente y en condiciones de normalidad y con una duración en el cargo limitada; asimismo, el presidente está investido de mucho poder en relación a otros órganos del Estado, y cuenta con la facultad de libre nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado, aunque cada una de estas facultades reviste particularidades en cada país.

De esta manera en Estados Unidos de Norteamérica y respecto al nombramiento de los Jefes de Departamento, que se asemejan a los Secretarios de Estado en nuestra legislación, son nombrados por el presidente de la República pero son sujetos a la ratificación del Senado. Esta ratificación por parte del Senado, no viola la división de poderes ni menoscaba al presidencialismo, pues sólo sujeta una facultad del presidente a una condición.

---

<sup>(40)</sup> CARPIZO MAC GREGOR, Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. Ed. Siglo XXI. México, 1986. p. 20.

El Poder Legislativo y el Ejecutivo, guardan a la vez una estructura y conexidad que los conforma a ámbitos particulares y muy diferenciados. Asimismo, la persona del presidente destaca entre todos los demás funcionarios, haciendo uso de sus prerrogativas y facultades con un máximo de libertad dentro del orden constitucional establecido. Su desempeño político no es intervenido por su Gabinete, pudiendo suceder esto, si tuviera que someterlo al refrendo de los Jefes de Departamento.

Sin embargo, en la Constitución Americana el refrendo no está establecido, dejando así en total libertad de actuación al presidente, siempre y cuando se encuentre dentro de un marco legal y constitucional. Esta situación es muy rigorista aunque da más libertad de acción al presidente y por lo tanto deja de actuar con mayor celeridad.

Pero las cuestiones para que el Ejecutivo pueda desarrollar su función, no siempre entrañan estos dos factores sino el evitar violaciones constitucionales y legales por parte del presidente en virtud de su parcial irresponsabilidad política de ese país, porque en Estados Unidos de acuerdo a la Constitución, al presidente se le puede juzgar por traición, cohecho u otros delitos y faltas graves. De esta manera será la Cámara de Representantes la que acusará y el Senado quien juzgará al presidente.

De cualquier manera, también se responsabiliza a los Jefes de Departamento ante el mismo Congreso, y no nada más ante el presidente que es quien los nombra con la ratificación del Senado. Claro que su responsabilidad ante el Congreso no es por refrendar sino por el desempeño de sus funciones cuando transgredan el orden constitucional o legal. Como se colige, en esa legislación por no estar instituido el refrendo y no hay traslación

de ningún tipo de responsabilidad entre el presidente y sus colaboradores, simple y sencillamente responderá tan entera o parcialmente como le marquen las prescripciones jurídicas aplicables al caso concreto y dependiendo del tipo de responsabilidad a que dé lugar la falta oficial.

“Esta Constitución, crea pues, un Ejecutivo fuerte que es depositado en la figura del presidente y que no está constreñido al refrendo por parte de los Jefes de Departamento, por no existir éste en la constitución, ni en el resto de la legislación como una institución secundaria. Lo único que establece la Constitución Americana y que no es refrendo del todo, es que el presidente podrá solicitar la opinión por escrito del funcionario principal de cada uno de los Departamentos Administrativos con relación a cualquier asunto que se relacione con los deberes de sus respectivos empleos”.<sup>(41)</sup>

---

<sup>(41)</sup> CARPIZO MAC GREGOR, Jorge. EL PRESIDENCIALISMO.... Op. Cit. p. 42.

**CAPÍTULO**

**IV**

**PARTICIPACIÓN DE LAS  
SECRETARÍAS DE ESTADO**

*Facultad de Derecho  
U.N.A.M.*

---

---

## CAPÍTULO IV

### “PARTICIPACIÓN DE LAS SECRETARÍAS DE ESTADO”

Si bien en el presente trabajo hemos dedicado parte del mismo, a repasar la evolución constitucional del referendo; no es ocioso referirnos someramente al tratamiento que respecto a esta cuestión han dispensado las Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976.

Las dos leyes carrancistas, tanto la de abril como la de diciembre de 1917, no contienen precepto alguno sobre esta institución, como al parecer tampoco la contuvieron las leyes prerrevolucionarias.

Es, sin embargo, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934, en la que se señala que deberán refrendarse, para su validez y observancia constitucionales los reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, agregando con acierto los acuerdos a los que se refiere el artículo 92 constitucional. Sin embargo, esa ley secundaria otorga la citada facultad a los Jefes de Departamento; yendo más allá de lo contemplado por el texto constitucional.

Por otra parte, esa ley señala, que las leyes también deberán refrendarse, así como también lo prescribieron los ordenamientos de 1939, 1946 y 1958.



Al respecto cabe señalar, que a partir de los años veinte los Secretarios de Estado empezaron a refrendar los decretos promulgatorios de leyes y decretos del Congreso y que la expresión legal debe extenderse a las leyes formalmente administrativas, es decir, expedidas por el Ejecutivo Federal en uso de sus facultades para legislar extraordinariamente y conferidas por el Congreso de la Unión en los términos de los artículos 29 y 131 constitucionales.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en su artículo 13 hoy reformado, no hace referencia a la figura del refrendo para las leyes; puesto que para las fechas de expedición de ese ordenamiento legal, los Presidentes no solicitaban ni obtenían facultades extraordinarias para legislar.

Asimismo, el artículo 92 constitucional, que es relativo al refrendo, fue reformado en 1981 para revestir a los Jefes de Departamento Administrativo con la facultad de refrendar y suprimir la referencia expresa al gobernador y por tanto, queda incluido en el enunciado general el Jefe de Gobierno del Distrito Federal. A nuestro juicio ese cambio influyó en que los últimos Departamentos realmente han tenido una competencia de igual naturaleza a las de Secretarías de Estado. Además, las leyes de Secretarías de Estado y Departamentos y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expresamente han dispuesto que entre esas Dependencias no existe jerarquía alguna.

Así tenemos, que desde la promulgación de la Constitución de 1917, diversos cuerpos legales han reglamentado a las Secretarías y a los Departamentos Administrativos, y han sido estos ordenamientos donde se ha

consagrado la reglamentación particular del refrendo, aunque no en todas las épocas ha sido reglamentado particularmente.

En este apartado nos concretaremos a hacer una reseña histórica de las disposiciones que han regulado al artículo 92 constitucional, sin hacer propiamente un planteamiento sobre cuestiones de interpretación doctrinal o jurisprudencial.

En 1917, como apuntamos con anterioridad, se expidieron dos Leyes de Secretarías y Departamentos de Estado bajo el régimen de Don Venustiano Carranza, sin embargo, estos ordenamientos no contenían ningún artículo o señalamiento relativo a esta figura jurídica, misma que ha sufrido diversas modificaciones para quedar como actualmente la conocemos y que a continuación analizaremos.

#### **IV.1. LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO, TEXTO VIGENTE.**

El texto vigente, que regula a la figura jurídica del refrendo lo encontramos en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que a la letra dice:

“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 segundo párrafo del artículo anteriormente transcrito es una adición que se hizo al mismo y que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de diciembre de 1985, la cual ha propiciado una seria polémica, en tanto que a primera vista lesiona y contradice al artículo 92 de nuestra Constitución.

Desde luego, es de estimarse que la adición del segundo párrafo del artículo anteriormente descrito es anticonstitucional, de acuerdo con el análisis que al respecto se realizará.

Para una mejor comprensión del presente análisis resulta necesario transcribir la iniciativa de reforma por adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el dictamen de la comisión de puntos Constitucionales de la H. Cámara de Senadores, así como el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados.

De acuerdo a la iniciativa del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos de ese entonces ante la H. Cámara de Senadores, propuso para adicionar al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la siguiente iniciativa:

Por sus antecedentes históricos y por el propio contenido literal de la norma en cuestión, el refrendo sólo puede tener aplicación y alcance, estricta y exclusivamente, con relación a los actos formalmente administrativos, los que son propios del Poder Ejecutivo, sin que proceda a extender su aplicación a los actos del Poder Legislativo.

A través de esta institución los Secretarios y Jefes de Departamento concurren con el Ejecutivo a la formación de los actos de éste, en sus respectivas esferas de competencia, por ser titulares de las Dependencias del mismo, compartiendo la responsabilidad en dichos actos; pero no cabe ni se explica esa concurrencia o corresponsabilidad respecto a los actos del Poder Legislativo.

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

Sostener que los decretos promulgatorios de las leyes del Congreso de la Unión deben ser refrendadas según la materia que tales leyes regulen,

equivale a mantener la tesis de que los Secretarios de Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal pueden imponer una limitación material a la voluntad del Poder Legislativo lo que resultaría contrario al texto constitucional, que no prevé sino la facultad de veto que el Presidente de la República puede hacer valer conforme al artículo 72 Constitucional en un plazo de diez días hábiles posteriores a la fecha que reciba las minutas del Congreso y debe procederse a su promulgación inmediata, sin que corresponda sujetarlo a requisitos adicionales.

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

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que abrogó la última Ley de Secretarías de Estado, se apegó al texto constitucional eliminando a las leyes de entre los instrumentos sujetos a refrendo. A pesar de ello, se ha continuado esa práctica que desvirtúa el espíritu de la Constitución.

Los decretos de promulgación expedidos por el Ejecutivo Federal, en uso de la facultad que le confiere el artículo 89 de la constitución, son actos administrativos mediante los cuales el Presidente de la República, además de autentificar la existencia y regularidad de una ley o decreto del Congreso de la Unión, hace éstos del conocimiento de los habitantes disponiendo que se

publiquen en el Diario Oficial de la Federación y ordena que se dé debido cumplimiento al acto legislativo, que se materializó en el ordenamiento del Congreso transcrito en el decreto promulgatorio.

Así, debe entenderse como una transcripción del acto legislativo, dentro de un instrumento del Ejecutivo que por su propio contenido constituye un acto administrativo.

De esta suerte el decreto promulgatorio contiene dos partes claramente diferenciadas: La que se forma propiamente con el ordenamiento administrativo de promulgación donde se autentifica y ordena que se publique y se cumpla la ley o el decreto transcrito y, por otra parte, la que se forma con el contenido mismo de la ley o decreto reproducido, siendo la primera parte de naturaleza administrativa y la segunda de naturaleza legislativa.

En tanto que, conforme al artículo 92 constitucional, sólo los actos administrativos deben estar sujetos al requisito del refrendo, únicamente corresponde a la intervención del Secretario Competente, en la parte que constituye el acto propiamente administrativo; por cuyo motivo no debe incumbir el refrendo a otros Secretarios o Jefes de Departamento, en orden al contenido de la ley o decreto del Congreso transcrito, por ser estos actos legislativos.

De acuerdo con el citado artículo 92 constitucional, el decreto promulgatorio del Ejecutivo sí debe ser refrendado, pero el único refrendo necesario corresponde al Secretario de Gobernación ya que es de la competencia de esa Secretaría manejar las relaciones del Ejecutivo Federal

con los demás poderes de la Unión, publicar las leyes o decretos y administrar el Diario Oficial de la Federación, para dar publicidad a las leyes.

Considera el Poder Ejecutivo, a través de su titular, que se hace necesario precisar la norma que reglamenta el citado artículo 92, a fin de modificar la práctica, a que se ha hecho referencia y actuar en consonancia con el sistema de división que ha consagrado tradicionalmente la Constitución.

En consecuencia, como resultado de la anterior iniciativa presidencial, la Comisión de Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Senadores dictaminó el 29 de noviembre de 1985, la misma que contenía el Proyecto de Decreto que adicionaba al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con un segundo párrafo, a efecto de que los Decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos formales que emanen del H. Congreso de la Unión, requerirían solamente del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Asimismo, en el citado dictamen la propia Comisión mencionaba que el refrendo se establece para asociar la responsabilidad de los Secretarios de Estado y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal a los actos importantes y trascendentes del Presidente de la República, ello en cuanto esos actos correspondan a los respectivos ramos en que se encuentra dividida la Administración Pública Federal, constituyendo tal formalidad la afirmación de que los actos del Presidente existen en sus términos y tienen validez formal, ya que conforme a lo dispuesto en la propia Constitución, la responsabilidad del Presidente se encuentra muy restringida por el debido respeto a sus elevadas atribuciones.

Es por ello, que el artículo 92 constitucional dispone que: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos". En la misma forma y con congruencia de esta disposición constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordena que estos actos expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Según se manifiesta en la iniciativa de ley que es objeto de este dictamen, en la práctica se ha establecido el criterio de que también en la promulgación de leyes y decretos expedidos por el Poder Legislativo, se requiere que el acuerdo, decreto u orden para que se publique y se cumpla el acto legislativo formal, es decir, la promulgación a la que se encuentra obligado el Presidente de la República por mandamiento explícito de nuestra Constitución, sea objeto de refrendo por parte de los correspondientes Secretarios de Estado; de tal manera como si la ley o decreto expedidos por el H. Congreso de la Unión fuera decisión autónoma y exclusiva del Presidente de la República. Esta práctica carece de todo apoyo jurídico y significa una indebida intromisión de los auxiliares del Poder Ejecutivo en las decisiones adoptadas por el Poder Legislativo.

La argumentación que precede a la iniciativa en cuestión, se extiende en el señalamiento de las serias interferencias que ocasiona esta irregular práctica del refrendo, en cuanto afecta a los principios de la separación y división de los poderes; no estando fundadas esas interferencias sino en la errónea aplicación de un precepto contenido en el artículo 13 de la



mencionada Ley Orgánica; error que debe eliminarse mediante la adición de un párrafo a dicho precepto legal, que excluye del refrendo a los actos formalmente legislativos, o sea, las leyes y los decretos que expida el H. Congreso de la Unión en ejercicio de su función orgánica constitucional.

Por nuestra parte consideramos, que el refrendo previsto por el artículo 92 constitucional tal y como se sostiene en la anterior iniciativa presidencial, tiene por objeto el que los Secretarios y Jefe de Gobierno del Distrito Federal concurren con el titular del Poder Ejecutivo en la formación de actos administrativos de contenido normativo en la esfera de competencia que fija la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compartiendo así la responsabilidad jurídica de dichos actos y asumiendo las consecuencias técnicas, legales y políticas derivadas de los mismos.

Asimismo, la adición de un segundo párrafo al artículo 13 de la propia ley y a efecto de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos del Congreso no requieren sino el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación, se encuentra determinada por la necesidad de suprimir una errática interpretación del precepto antes aludido.

Con apoyo evidente de las leyes destinadas a organizar la estructura y funcionamiento de la Administración Pública expedidas con anterioridad a la vigente, en particular a las leyes de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958 y el Reglamento que en materia de refrendo expidió el Ejecutivo Federal en 1940, la jurisprudencia y un sector de la doctrina se inclinan en considerar que los actos legislativos emitidos por el Congreso requerían para su eficacia y obligatoriedad no solo del refrendo del Secretario

de Gobernación, sino también del refrendo de los Secretarios o Jefes de Departamento a cuyo ramo se refiriese la ley o decreto en cuestión. La práctica persiste no obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, en estricto apego a lo dispuesto por la constitución, eliminó a las leyes de entre los instrumentos sujetos a refrendo.

En relación a la adición del segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha adoptado el siguiente criterio:

**"REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNIÓN.-** Texto.- En materia de refrendo de los Decretos del Ejecutivo Federal, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido las tesis jurisprudenciales 101 y 102, visibles en las páginas 196 y 197, primera parte, del apéndice al Semanario Judicial, cuyos rubros son los siguientes: "REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS" Y "REFRENDO DE UNA LEY". 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: 1. 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 de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".

De conformidad con el primero de los numerables 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, 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 de 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, 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, más no por la materia de la ley o decreto oportunamente dictado 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 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 debe refrendarse por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma ley, pues la interpretación no tiene fundamento en el precepto constitucional en cita ni en otro alguno de la ley Suprema”.

Amparo en revisión 8150/84.- Televisión González Camarena S.A. 14 de octubre de 1986. Unanimidad de 17 votos.- Secretario Alfredo Villeda Ayala.

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no viola el artículo 92 Constitucional.- El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es contrario al 92 de nuestra Constitución cuando señala que los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión sólo requieren el refrendo del Secretario de Gobernación para su validez, pues la materia de dichos decretos está constituida únicamente por la orden del Presidente de la República para que se publique o se dé a conocer la ley o el decreto del órgano legislativo federal para su debida observancia, más no por la materia misma de la ley o decreto oportunamente aprobado por el Congreso de la Unión; luego es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere su validez constitucional, mediante el cumplimiento del imperativo formal

establecido en nuestra ley suprema, de la firma del Secretario de Gobernación cuyo ramo administrativo resulta afectado por dicha orden de publicación, toda vez que es el acto que emana de la voluntad del Titular del Ejecutivo Federal y, por ende, el que debe ser refrendado. Así pues, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es incongruente con el 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Amparo en revisión 5087/86.- Luis Garza.- 16 de febrero de 1988.- Unanimidad de 21 votos. Secretario: Antonio García Guillen.

De lo anterior se desprende, que las jurisprudencias citadas excluyen, con su interpretación, a los decretos promulgatorios de las leyes y decretos del Congreso de la Unión, del necesario refrendo secretarial.

Es importante recordar, que lo que se refrenda es el decreto promulgatorio de la ley y no la ley en sí.

Si examinamos el contenido de la iniciativa que propuso la adición del segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y las tesis jurisprudenciales anteriormente señaladas, se comprobará que éstas resumieron el texto del artículo en cuestión. De tal modo que se puede hacer la misma observación que se hicieron de la iniciativa a las jurisprudencias.

Desde luego, no estamos de acuerdo con este antijurídico argumento que contraría no sólo el sentido gramatical del artículo 92 constitucional, sino que ignora y contraviene la doctrina constitucional mexicana en lo que toca al refrendo como lo hemos sostenido anteriormente.

El argumento es antijurídico e inconstitucional, por cuanto confunde lamentablemente la Promulgación con Publicación, pues ya se ha afirmado antes que la Promulgación es el acto en virtud del cual el Jefe del Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, y detallando más esta definición, agregaremos que es el acto por virtud del cual el Presidente de la República examina el proyecto de la ley aprobado por el Congreso de la Unión con el fin de analizar si en el procedimiento desarrollado por el Congreso de la Unión, se observaron los trámites; y finalmente, resalta la conveniencia y oportunidad de ese proyecto de ley. Así el Ejecutivo emite el decreto de promulgación.

En cambio, la publicación de la ley promulgada, es el acto del Poder Ejecutivo por virtud del cual, manda llevar al conocimiento de los habitantes del territorio nacional el contenido de esa ley, y que establece para lo futuro, la presunción de que la ley es conocida por todos.

Sin embargo, existe una ejecutoria que interrumpió la jurisprudencia de la que nos veníamos ocupando, y es la que confunde la Promulgación con la Publicación. Es importante transcribir la jurisprudencia que fue interrumpida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa al refrendo; a saber:

**“REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS.**— El refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos no sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste, de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal; pero esta tesis no debe ser llevada hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un Secretario de Estado cuando en el mismo se

toque, sólo de manera incidental o accesorio alguna materia”.

Amparo número 4320/50.— Enrique Palazuelos B.— Unanimidad de 17 votos.

De esta manera tenemos, que la promulgación tiene un fundamento constitucional, la fracción del artículo 89 de nuestra Constitución; en cambio la publicación no tiene un sustento o soporte constitucional, pues su fundamento lo encontramos en el Código Civil para el Distrito Federal, pues en sus artículos 3 y 4 dispone que la publicación de las leyes se hará en el Diario Oficial de la Federación, y surtirá sus efectos en los plazos que dichos numerales precisan.

Por tanto debe desecharse el antijurídico argumento consistente en confundir los conceptos jurídicos de promulgación con publicación, cuyo significado y objeto son diversos.

Finalmente, es de la esencia misma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, su subordinación con respecto al contenido de los preceptos de la constitución; esa subordinación obedece a que la Ley en cita tiene por objeto y fin único señalar y delimitar la estructura del órgano y órganos de poder, así como establecer el funcionamiento de los mismos.

En consecuencia, lo que no puede establecer la Ley antes invocada, es contrariar, alterar o restringir el alcance de un precepto constitucional que faculta al Congreso de la Unión para expedir a dicha Ley Orgánica, sino que

debe respetar los fundamentos constitucionales en su letra y en su espíritu, por cuanto a la validez de la Ley en cita debe estimarse en relación a su conformidad con la Constitución Federal.

Ahora bien, es incontrastable que la adición del segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica y de la Administración Pública Federal, ALTERA, MODIFICA Y RESTRINGE EL CONTENIDO DEL ARTÍCULO 92 DE LA CONSTITUCIÓN, pues en tanto que éste último, no hace excepción ni restricción a la obligación de refrendar por los Secretarios de Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente a que el asunto corresponda y sin estos requisitos no serán obedecidos. De esta manera, observamos que el segundo párrafo del artículo 13 de la citada ley; altera, modifica y restringe el contenido del precepto constitucional que debió haber respetado en su integridad.

En efecto, por medio de la adición de este segundo párrafo se hace la excepción que nos señala el artículo constitucional, en el sentido de que: "Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo requerirá el refrendo del Secretario de Gobernación" por tanto es evidente que este segundo párrafo altera y modifica lo establecido por la Constitución.



#### **IV.2. REFORMA A LA LEY EN 1981.**

El 21 de abril de 1981, fue cuando el artículo 92 constitucional se reformó y por virtud de dicha reforma se amplió la facultad refrendataria constitucionalmente a los Jefes de Departamento para quedar como sigue:

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

Por su parte, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fue promulgado con anterioridad a la fecha de expedición de la citada reforma, por lo que hubo que reformar el primer párrafo mediante decreto publicado el 30 de diciembre de 1981.

Este primer párrafo ya no hace mención a las leyes expedidas por el Presidente de la República, como en algunos textos anteriores. Sin embargo, la adición contiene los casos de excepción de refrendo por parte de los Secretarios respectivos del ramo a que el asunto corresponda, al tratarse de las leyes o decretos que expida el Congreso de la Unión, en cuyo caso sólo se requerirá el refrendo del Secretario de Gobernación.

Claro que, interpretando a contrario “sensu” este último párrafo, también las leyes que expida el Presidente deberán de llevar el refrendo de todos los Secretarios del ramo a que el asunto corresponda, aunque no lo establezca el primer párrafo.

Finalmente, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y que actualmente es el texto vigente, quedó como sigue:

“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”.

#### **IV.3. LEY DE SECRETARÍAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y DEMÁS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO-FEDERAL DEL 6 DE ABRIL DE 1934.**

Desde la promulgación de la constitución de 1917, diversos cuerpos legales han reglamentado a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos y ha sido en estos ordenamientos donde se ha consagrado la reglamentación particular del refrendo, aunque no en todas las épocas ha sido reglamentado particularmente.

En los siguientes apartados nos concretaremos a hacer una reseña histórica de las disposiciones que han regulado al artículo 92 constitucional, sin

hacer propiamente un planteamiento sobre cuestiones de interpretación doctrinal o jurisprudencial.

En este sentido, en 1917 se expidieron dos leyes de Secretarías y Departamentos de Estado bajo el gobierno de Don Venustiano Carranza, en abril y la otra en diciembre del mismo año, sin embargo, estos ordenamientos jurídicos no contienen artículo alguno referente al refrendo.

Es hasta 1934 cuando se publica en el Diario Oficial de la Federación, el 26 de abril, una nueva ley de Secretarías y de Departamentos de Estado y fue promulgada por el entonces Presidente Rodríguez en uso de sus facultades extraordinarias.

El artículo 23 de la citada ley disponía: "Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expida el Presidente de la República, o las leyes que promulgue, relacionadas con ramos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos y cada uno de los Secretarios encargados de las Dependencias a que el asunto corresponda".

Esta disposición abarca el supuesto normativo que no prevé el artículo 92 constitucional expresamente, en relación con aquellos actos del Presidente vinculados con dos o más Secretarías de Estado y que por tanto deben contener el refrendo respectivo de cada una. Asimismo, esta ley agrega, atinadamente, los acuerdos, que no son mencionados en el texto original de nuestra constitución.

Por otra parte, la citada ley contemplaba en su artículo 15 el establecimiento de ocho Secretarías y tres Departamentos. Finalmente, en su

artículo 17 consagraba la igualdad entre las Secretarías y los Departamentos Administrativos, a nuestro parecer esta igualdad no tendría por qué darse, pues estas dos instituciones no tienen una vinculación directa.

#### **IV.4. LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1935.**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1935 y consideraba a la figura del refrendo en su artículo 24, cuyo texto era el siguiente:

“Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario o Jefe del Departamento que corresponda; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos deberán ser refrendados por todos los titulares de las Dependencias a que el asunto corresponda”.

Este artículo, va más allá de la constitución de 1917, al otorgar el ejercicio de decretos a los Jefes de Departamentos Administrativos, actualmente Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dando por esta razón un matiz de anticonstitucionalidad a dicho precepto.

La ley en cita en su artículo 18 contempla la instauración de nueve Secretarías como órganos auxiliares del Poder Ejecutivo y nueve Departamentos.

Asimismo, el citado artículo 24 dio lugar al reglamento expedido el 29 de enero de 1936 y publicado en el diario Oficial de la Federación el 13 de febrero del mismo año, y en cuyo artículo 1 establecía: "Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes que se sometan a la firma del Presidente de la República, deberán ser firmados previamente por el Secretario o Jefe del Departamento que corresponda, y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, se recabará antes el refrendo de todos los titulares de las Dependencias respectivas".

Este reglamento conservó el carácter inconstitucional del artículo 24 anteriormente citado, aunque de no ser así, de todos modos al declararse inconstitucional dicho precepto, su reglamento hubiera corrido la misma suerte.

Una situación que es importante destacar, es el hecho de que a los agentes refrendatarios se les impone la obligación de firmar antes que el Presidente. Esta característica está vinculada directamente con las funciones que puede desempeñar el refrendo en circunstancias determinadas.

#### **IV.5. LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DEL 31 DE DICIEMBRE DE 1939.**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1939 y estableció en su artículo 24, la figura jurídica del refrendo, a saber: "Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por la Presidencia de la República deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario o Jefe del Departamento que

corresponda y cuando se refieran a ramos de competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de las Dependencias a que el asunto corresponda”.

Como podemos observar, en el párrafo que antecede el texto de la ley anterior está inmerso y por tanto también su inadecuada aplicación y adecuación al texto del artículo 92 constitucional, pues establece el refrendo a cargo de los Jefes de Departamento.

En el artículo 19 de la ley en cita, se estableció la creación de nueve Secretarías y seis Departamentos Administrativos, asimismo, este artículo dio lugar a un nuevo reglamento, publicado el 27 de marzo de 1940, a continuación se transcribe su articulado:

“Art. 1.— Las leyes, decretos y órdenes que se sometan a la firma del Presidente de la República deberán ser signados previamente por el Secretario o Jefe de Departamento que corresponda y cuando se refiera a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, se recabará antes el refrendo de todos los titulares de las Dependencias respectivas.

“Art. 2.— Cada una de las hojas en que se contengan las leyes, decretos, acuerdos u órdenes a que alude el párrafo anterior, llevarán, las rúbricas del encargado del Poder Ejecutivo Federal y de los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento que deban refrendarlos. Las cantidades se escribirán precisamente en número y letra.

**“Art. 3.–** Las Secretarías y Departamentos de Estado enviarán invariablemente a la Secretaría particular de la presidencia de la República, para su registro y compilación, dos ejemplares de cada una de las leyes, decretos, acuerdos u órdenes a que se contrae esta reglamentación, debidamente autorizados con la firma y rubrica del encargado del Poder Ejecutivo Federal”.

Como se desprende de la lectura de este reglamento, el texto del artículo primero del mismo es idéntico al de la ley de 1936. Por tanto este reglamento también trasciende al artículo 92 constitucional, en el sentido ya referido de ampliar el refrendo a los Jefes de Departamento.

#### **IV.6. REGLAMENTO DEL ARTÍCULO 24 DE LA LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL 27 DE MARZO DE 1940.**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1939 y en su artículo 24 trata la figura del refrendo, cuyo texto establece:

“Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por la Presidencia de la República, deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario o Jefe de Departamento que corresponda; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de las Dependencias a que el asunto corresponda”.

Como podemos observar, el artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, es idéntico al propio artículo 24 de la misma ley publicada en 1935.

Asimismo, en el año de 1940 se expide un nuevo reglamento que regula en esta materia, cuyo artículo 1 reproduce al mismo artículo 1 del Reglamento de 1936. Es decir, tanto la Ley de Secretarías de Estado como su Reglamento, reproducen idénticamente a sus predecesores.

#### **IV.7 LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DEL 13 DE DICIEMBRE DE 1946.**

Esta ley consigna al refrendo en su artículo 25, que establece:

“Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario o Jefe de Departamento que corresponda; y cuando se refiera a ramos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de las Dependencias a que el asunto corresponda”.

Del párrafo que antecede podemos detectar, que varía mínimamente la redacción de este artículo, en relación con el artículo equivalente en las leyes de 1935 y 1939, al señalar que; “... las leyes, decretos... expedidos por el Presidente de la República...”; a diferencia de los otros textos jurídicos que mencionaban; “... las leyes, decretos... expedidos por la Presidencia de la



República..."; en esencia, como podemos observar es el mismo significado el que existe entre ambas disposiciones.

En este artículo se continúa extendiendo el ejercicio de decretos a los Jefes de Departamentos, sin estar aún reformada la constitución vigente. Asimismo, se contempla el establecimiento de trece Secretarías y dos Departamentos Administrativos. Es en su artículo 20, donde se contempla la igualdad entre estas dos instituciones; asimismo, es importante destacar que el artículo 25 anteriormente citado no tuvo reglamento alguno.

#### **IV. 8. LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO DE 1958.**

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958.

Fue en su artículo 27 en el que se reglamenta jurídicamente a la institución del referendo, a saber;

"Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo o cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas".

Este artículo se aleja del error de algunos de sus predecesores al establecer el referendo, en lo que respecta a los Secretarios de Estado

únicamente. Esta ley crea quince Secretarías y tres Departamentos Administrativos, en su artículo 21, inserta la igualdad entre dichas Dependencias. Asimismo, esta ley no tuvo reglamento relativo a su artículo 27.

#### **IV.9. LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.**

La presente ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, asimismo, vino a sustituir el antiguo nombre de 'Ley de Secretarías y Departamentos de Estado', para ahora ser la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y es en la actualidad el texto vigente que regula la Institución del refrendo.

Su texto original, en su artículo 13 mencionaba: "Los reglamentos, decretos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas".

#### **IV.10. DECRETO PROMULGATORIO DE LEYES.**

La reforma que llevó a cabo el Congreso de la Unión, a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la que adicionó un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley en cita y publicada en el Diario Oficial de la federación

el 26 de diciembre de 1985; en cumplimiento a la iniciativa de reforma de adición al citado artículo, presentada por el Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado ante la Cámara de Senadores.

Esta iniciativa presentada por el Presidente de la República, era precedida de una extensa y razonada relación histórica y jurídica acerca de la institución del "refrendo ministerial", que se ha exigido en nuestro país desde el inicio de nuestra vida constitucional, hasta la vigencia de la actual constitución de 1917.

Dicha figura jurídica que se establece para asociar la responsabilidad de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo a los actos más relevantes e importantes del Presidente de la República, sólo en cuanto a actos que corresponden a los respectivos ramos en que se encuentra dividida la Administración Pública Federal, siendo tal formalidad constitucional la afirmación de que los actos del Presidente de la República, mismos que tienen validez formal y sustantiva. Afirmación que conlleva a la responsabilidad jurídica y política asumida mediante la firma de tales actos administrativos, ya que conforme a lo dispuesto en nuestra Constitución, la responsabilidad del Presidente se encuentra muy restringida por el respeto debido a su investidura.

Asimismo, con fecha 29 de noviembre de 1985 la H. Cámara de Senadores rindió su dictamen respecto a la iniciativa aprobando el Proyecto de Decreto que adicionaba al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal un Segundo Párrafo para quedar en los siguientes términos.

**Art. 13.- ...**

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

Así las cosas, tenemos que la obligación de publicar las leyes y decretos por el Poder Legislativo se cumple por el Poder Ejecutivo a través de un acto administrativo conocido como decreto promulgatorio. A través de éste, el Presidente de la República ordena que las normas contenidas en las leyes y decretos de referencia se hagan del conocimiento de gobernantes y gobernados para su observancia y cumplimiento. Las normas aprobadas por el Poder Legislativo son transcritas en el decreto administrativo de promulgación sin que el Poder Ejecutivo introduzca alteración o variación alguna.

De esta manera, el acto administrativo contenido en el decreto promulgatorio que expidió el entonces Presidente de la República Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado se reduce a certificar la recepción del texto en que el Poder Legislativo le comunica una resolución normativa, ley o decreto, y a ordenar su publicación.

Por ello, el destinatario de esta orden no puede ser otra Dependencia del propio Poder Ejecutivo que la misma Secretaría de Gobernación; Dependencia establecida por mandato del Poder Legislativo a la cual expresamente le confió, en la fracción II del artículo 27 de la citada Ley Orgánica, la facultad de publicación de leyes y decretos expedidos por el Congreso, a través del Diario Oficial de la Federación.

De la exposición anterior se desprende que la validez del decreto promulgatorio en que el Presidente de la República ordena la publicación de una resolución adoptada por el Poder Legislativo requiere exclusivamente del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación, Dependencia a la que se dirige la orden de publicar lo resuelto por el Congreso.

Toda vez que el decreto promulgatorio es un acto administrativo realizado por el Presidente de la República que concreta una obligación a cargo de una dependencia de la Administración Pública, su eficacia se sujeta a lo dispuesto por el artículo 92 constitucional que, en lo conducente, establece que todo decreto del Presidente deberá de estar firmado por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, actualmente llamado Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

La ausencia de este requisito, conocido como refrendo priva de eficacia a lo ordenado o dispuesto por el Presidente de la República Mexicana.

Finalmente, comentaremos el caso específico en que el Secretario de Gobernación en turno llegara, en un momento determinado a rehusarse a firmar el decreto o acto promulgatorio de las leyes o decretos expedidos por el H. Congreso de la Unión, de conformidad con lo establecido por el párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, será removido de su cargo en virtud de la omisión realizada. Asimismo, el acto o decreto no podrá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en consecuencia carecerá de validez y eficacia jurídica, ya que de no existir dicha publicación, los gobernados no sabrán de su contenido y la misma no surtirá sus efectos por carecer del requisito antes mencionado y que toda ley o acuerdo del Presidente debe cumplir.

## CONCLUSIONES

*Facultad de Derecho*  
*U.N.A.M.*

---

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** En el lenguaje usual, Refrendo es un vocablo con un campo de acción muy limitado y que principalmente se utiliza para significar un acto reiterado o vuelto a cumplir o como un concepto de adhesión externa y manifiesta, es decir, representa a una vía equivalente a un sistema de revisión. En el lenguaje técnico jurídico, en términos generales, se entiende como la certificación de la autenticidad de un acto, que se expresa por medio de una firma que lo autoriza, lo legaliza; es el medio material que se utiliza para expresar la legalidad de un documento.

**SEGUNDA.-** El Refrendo no es una institución semejante en todos los regímenes políticos, puesto que las funciones que desarrolla varían según el sistema o forma de gobierno, pues a pesar de la universalidad de su uso y de la igualdad que reviste, no en todos los casos está integrado por los mismos elementos.

**TERCERA.-** La institución del Refrendo Ministerial nace al momento en que no se acepta el ejercicio irresponsable del poder y frente a la inviolabilidad del Monarca, se exige la autorización de sus Ministros en sus actos, mismos que se hacen responsables, por su refrendo, de los actos de aquél.

**CUARTA.-** La influencia de la Constitución de Cádiz de 1812 en nuestra organización política permite la inclusión del Refrendo en nuestras primeras Constituciones, que reproducen prácticamente el concepto establecido por aquélla; así como la responsabilidad en que incurrían los Secretarios del Despacho. Sin embargo, tanto en la Constitución Mexicana de 1824, como en las de 1857 y 1917, sólo se establece el refrendo para aquellos actos que sean emitidos por el Presidente de la República y que sean cumplidos, pero no explica la finalidad de esta figura jurídica.

**QUINTA.-** Por otra parte, los sistemas democráticos modernos se encuentran constituidos tanto por el Gobierno como por las Cámaras (Asambleas Legislativas). El Gobierno tiene a su cargo la dirección, la administración, responsabilidad y cuidado del Poder Ejecutivo, participando en cierta forma, en la actividad legislativa. Las Asambleas son el cuerpo legislativo propiamente dicho, formadas por un conjunto de representantes – excluidos los miembros del Gobierno– que actúan como vigilantes de la función ejecutiva y como colegisladores.

**SEXTA.-** Tres consecuencias capitales produce el advenimiento del parlamentarismo moderno, a saber: la unificación del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; la división del Poder Ejecutivo en dos partes: el Jefe de Gobierno, Monarca o Presidente y por otra al Jefe del Gobierno, Primer Ministro o Canciller; y finalmente, la responsabilidad política del Gobierno



frente al órgano legislativo. De esta manera, la carga de las responsabilidades del Poder Ejecutivo se traslada al cuerpo de Ministros o Secretarios, los cuales dejan de ser 'Servidores de la Corona' para convertirse en agentes de un Gobierno que actúa colegiadamente y que responde a la Asamblea de Representantes.

**SÉPTIMA.**- Las principales funciones o finalidades del Refrendo, son las siguientes: por un lado, certificar la autenticidad de la firma del Jefe del Estado, así como limitar la actuación del mismo; y, por otra parte, responsabilizar al refrendatario por el acto refrendado, así como de las consecuencias del mismo.

**OCTAVA.**- No existe precepto en nuestra Constitución respecto de las finalidades del Refrendo, es decir, que se refiera a alguna de las señaladas con anterioridad, entre otras la relativa a la certificación de la autenticidad de la firma del Jefe de Estado. No hay disposición que disponga al respecto, (salvo durante la vigencia de los Reglamentos de 1936 y 1940 del artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en los que se ordenaba que la firma del Secretario fuera anterior a la del Presidente). En cuanto a la referente a la limitación de actuación del Jefe de Estado, dicha finalidad se encuentra subordinada a la facultad de libre nombramiento y remoción de los Secretarios de Estado por parte del Presidente de la República.

**NOVENA.-** Se considera que el Refrendo funciona para individualizar la responsabilidad de los que intervienen en el acto; en primer lugar, formalizando la responsabilidad del Secretario ante el Presidente; y en segundo lugar, estableciendo la responsabilidad penal para que el propio Secretario de Gobernación responda, cuando refrendó un acto investido de ilegalidad.

**DÉCIMA.-** Los elementos que contiene el decreto promulgatorio, son: El testimonio de la aprobación de la Ley por parte de los órganos competentes, es decir, comprobar que es formalmente perfecta la promulgación de la ley respectiva y finalmente, la cláusula de ejecutoriedad de la propia Ley o Decreto, o sea la orden de cumplirla y hacerla cumplir, por tratarse de una Ley que llena los requisitos formales que deben de concurrir para su legal creación.

**DÉCIMA PRIMERA.-** En el caso de que el propio Secretario de Gobernación se negase a refrendar el reglamento, decreto, acuerdo u orden del Presidente, será removido de su cargo público en virtud de la facultad que tiene el Presidente de la República.

# BIBLIOGRAFÍA

*Facultad de Derecho*  
*U.N.A.M.*

---

---

## BIBLIOGRAFÍA

### A) LIBROS

- 1.- Acosta Romero Miguel. TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. Mex. 1984.
- 2.- Barragán Barragán José. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Méx. 1996.
- 3.- Burgoa Orihuela Ignacio. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. Mex. 1989.
- 4.- Cáceres Croza Gonzalo. EL REFRENDO MINISTERIAL. Madrid. España. 1934.
- 5.- Carpizo Jorge. EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO. Colección de Introducción al Derecho Mexicano. Siglo XXI Editor. Méx. 1986.
- 6.- \_\_\_\_\_ DERECHO CONSTITUCIONAL. Colección de Introducción al Derecho Mexicano.

- 7.- \_\_\_\_\_ LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LA COMMONWEALTH. Ed. UNAM. Méx. 1971.
- 8.- Douglas V. Verney. ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS. Versión Castellana de Mariano Berdejo Rivera. Ed. Tecnos. Madrid. 1961.
- 9.- Duverger Maurice. INSTITUCIONES POLÍTICAS Y DERECHO CONSTITUCIONAL. Ed. Ariel. Barcelona, 1962.
- 10.- Fraga Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. Mex. 1994.
- 11.- Gamas Torruco José. REGÍMENES PARLAMENTARIOS DE GOBIERNO. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. Mex. 1976.
- 12.- García Pelayo Manuel. DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO. Ed. Talleres Gráficos. Madrid. 1964.
- 13.- González Calderón Juan A. DERECHO CONSTITUCIONAL ARGENTINO. Buenos Aires. Argentina. 1980.
- 14.- Hauriou Maurice. PRINCIPIOS DE DERECHO PÚBLICO Y CONSTITUCIONAL. Traducción de Carlos

- Ruiz, Biblioteca Jurídica de Autores Españoles y Extranjeros. Ed. Reus. Madrid. 1927.
- 15.- Posada Adolfo. LA CRISIS DEL ESTADO Y EL DERECHO POLÍTICO. Madrid. 1974.
- 16.- Saenz Arroyo José. EL REFRENDO Y LAS RELACIONES ENTRE EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y EL PODER EJECUTIVO. Ed. Porrúa. Mex. 1986.
- 17.- Sánchez Agesta Luis. HISTORIA DEL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1955.
- 18.- Serra Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa. Méx. 1988.
- 19.- Tena Ramírez Felipe. DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Ed. Porrúa. Méx. 1989.
- 20.- \_\_\_\_\_ . LEYES FUNDAMENTALES DE MÉXICO. Ed. Porrúa. Méx. 1957.

**B) LEGISLACIONES**

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- 2.- LEY DE SECRETARÍAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.
- 3.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.
- 4.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1981.
- 5.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 26 DE DICIEMBRE DE 1985.
6. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DEL 27 DE DICIEMBRE DE 1995.
7. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
TÉSIS JURISPRUDENCIAL  
OCTAVA ÉPOCA  
INSTANCIA: PLENO  
FUENTE: SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN  
TOMO: I PRIMERA PARTE-1  
TÉSIS: P./J. 3/88  
PÁGINA: 160

8. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
TÉISIS JURISPRUDENCIAL  
OCTAVA ÉPOCA  
INSTANCIA: PLENO  
FUENTE: APÉNDICE DE 1995  
TOMO: TOMO I, PARTE SCJN  
TÉISIS: 283  
PÁGINA: 265

C) DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- 1.- Blanco García Vicente. DICCIONARIO LATIN-ESPAÑOL. Ed. Sopena. España. 1981.
- 2.- Cabanellas Guillermo. DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. T. III. Ed. Porrúa. Mex. 1981.
- 3.- Monlao Pedro Felipe. DICCIONARIO ETIMOLÓGICO DE LA LENGUA CASTELLANA. Ed. Librería el Ateneo. Argentina, 1971
- 4.- Pallares Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Ed. Porrúa. Méx. 1996.
- 5.- Pina Vara Rafael de DICCIONARIO DE DERECHO. Ed. Porrúa. Méx. 1988.



- 6.- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA. Europea-Americana, t I. Ed. Espasa-Calpe. España

D) REVISTAS

- 1.- Martínez Báez Antonio. EL EJECUTIVO Y SU GABINETE. Revista de la Facultad de Derecho. T. II. No. 6. Abril-Junio. Méx. 1982.
- 2.- \_\_\_\_\_ . APORTACIONES AL CONOCIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN FEDERAL. Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia. Méx. 1976.