

30
29



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

"ARAGON"

FACULTAD DE DERECHO

EL REFRENDO SECRETARIAL EN EL SISTEMA
PRESIDENCIAL MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

JOSEFINA BEDOLLA BECERRIL

ASESOR : LIC. JORGE MENDOZA HUERTA

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO 1990

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

CONTENIDO

	PAG.
INTRODUCCION.....	6

CAPITULO I: ANTECEDENTES GENERALES DEL REFERENDO

1.-Formas de Gobierno:

1.1.- La República.....	10
1.2.- La Monarquía.....	15

2.-Antecedentes Británicos del Referendo:

2.1.- Monarquía centralizada y Consejo (siglo XI).....	16
2.2.- Monarquía y Parlamento en pugna (siglo XVII).....	25
2.3.- El triunfo del Parlamento.....	28
2.4.- El Gabinete.....	31
2.5.- Responsabilidad Ministerial.....	37

3.-El Referendo Secretarial en el desarrollo del Constitucionalismo mexicano:

3.1.- La influencia francesa:

3.1.1.- La Constitución de 1791.....	46
3.1.2.- La Constitución de 1793.....	48
3.1.3.- La Constitución de 1795.....	49

3.2.- La influencia española:

3.2.1.- La Constitución de España 1812.....	50
---	----

4.-Las Constituciones Mexicanas:

4.1.- La Constitución de Apatzingán de 1814.....	54
4.2.- La Constitución de 1824.....	59
4.3.- Las constituciones centralistas de 1836 y 1843.....	66
4.4.- El Congreso Constituyente Extraordinario de 1856-1857.....	70

5.-Diversos conceptos del Referendo:

5.1.- Conceptos Doctrinales.....	85
5.2.- Concepto Jurídico.....	89

CAPITULO II: NATURALEZA JURIDICA DEL REFERENDO SECRETARIAL EN
EL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

1.- El Congreso Constituyente de 1916-1917.....	93
2.- La Constitución de 1917	105

3.- La facultad presidencial de libre nombramiento y remoción del Gabinete.....	110
4.- La importancia del Referendo en la Constitución Mexicana.....	110
5.- Los beneficios o perjuicios que representa el referendo.....	112
6.- Estructura del Sistema Presidencial Mexicano:	
6.1.- Como se encuentra estructurado el sistema.....	113
6.2.- La División de Poderes.....	116
6.3.- La función de esos poderes.....	124

**CAPITULO III: DISPOSICIONES, CRITERIOS Y ESTUDIOS QUE SE HAN
EMITIDO CON RELACION AL REFERENDO SECRETARIAL.**

1.- Artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	143
2.- Artículo 89, fracción II constitucional.....	146
3.- Artículo 90 constitucional.....	148
4.- Ley de Secretaría de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal.....	150
5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	156
6.- El Referendo en la doctrina extranjera:	
6.1.- Maurice Duverger.....	179
6.2.- Hans Kelsen.....	181
6.3.- Karl Loewentein	182
7.- El Referendo en la doctrina mexicana:	
7.1.- Ignacio Burgoa.....	183

7.2.- Felipe Tena Ramírez.....185

7.3.- Andrés Serra Rojas.....187

CONCLUSIONES.....189

BIBLIOGRAFIA.....191

INTRODUCCION.

La facultad o poder de mando conferidos a determinados individuos o instituciones en un régimen de Derecho son amplios. Se precisa equilibrio entre los Poderes Supremos que se manifiesta a través de una cantidad determinada de "control" que ejercen entre si los referidos Poderes. La institución del refrendo es la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo que, además, coloca al Congreso de la Unión en un plano preeminente, no determinante, en la dirección de la administración nacional. Para tal efecto se necesita la existencia de requisitos legales (disposiciones expresas), materiales (la no dependencia de un presidencialismo plenipotenciario), e ideológicas (la participación conciente de la ciudadanía).

La figura del refrendo ministerial, en cuanto formalidad de cancelería, tiene origen en las antiguas monarquías asiáticas, y lo que persiguió fué autenticar el sello del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria de Poder personal. El órgano auxiliar del Poder Ejecutivo denominado "Gabinete", titular de la facultad de refrendo, debe su existencia al Congreso, aunque el libre nombramiento de sus integrantes lo realiza el Presidente de la República. El maestro Jorge Carpizo dice: "el refrendo pasó al Derecho Constitucional mexicano y no tenemos mayores antecedentes de lo que se persiguió con su establecimiento, aunque lo podamos

deducir..." La afirmación anterior del maestro Carpizo plantea las siguientes interrogantes: Cuál ha sido la función del referendo? Cuál es su función en nuestro país? Qué sujetos intervienen? Quién es el responsable del éxito o fracaso de un acto referendado? Que establece nuestra Constitución? Qué no establece?

Siendo un tema de difícil separación de la polémica oposición entre los sistemas de gobierno parlamentario y presidencial, a la cual hemos de referirnos, sin que este u otro tema igualmente abordados hayan sido objeto de investigación más allá de los límites de este trabajo, circunscrito al referendo, lo cual se refleja en las conclusiones obtenidas. El material histórico presentado, fue analizado, valorado y sintetizado a la luz del sentido común, independientemente de cualquier corriente filosófica o posición política, criterio con el cual se intenta dar respuesta a las interrogantes planteadas.

El cuerpo de este trabajo se divide en tres capítulos. El primer capítulo se refiere a los antecedentes generales de la institución del referendo tratando las formas de gobierno como la república y la monarquía que son donde se desarrolló el concepto de referendo; los antecedentes británicos del referendo y su desarrollo en el constitucionalismo mexicano; así como la influencia española que se desprende principalmente de la constitución de Cádiz de 1812; finalmente se revisa este concepto en el marco de las constituciones mexicanas del período de 1814 a 1857 y se establecen los diversos

conceptos doctrinales y jurídicos; en el segundo capítulo abordaremos la naturaleza jurídica de dicha institución a la luz del congreso constituyente de 1916-1917 y enmarcándolo en el sistema presidencial mexicano; se analiza su función y estructura en el cual se aplica y se hace un planteamiento de los posibles beneficios o perjuicios de su implantación; en el tercero y último capítulo veremos las disposiciones, criterios y estudios que se han emitido con relación a esta institución del referendo, así como la doctrina de autores extranjeros y mexicanos que han realizado estudios serios respecto al tema.

Con la realización de este trabajo es nuestra intención aportar nuestro esfuerzo y anhelo de orden constitucional, a la tarea de investigación jurídica y propósitos de renovación de la actual administración.

CAPITULO I: ANTECEDENTES GENERALES DEL REFERENDO

- 1.- Formas de Gobierno:
 - 1.1.- La República
 - 1.2.- La Monarquía
- 2.- Antecedentes Británicos del Referendo:
 - 2.2.- Monarquía centralizada y Consejo (siglo XI)
 - 2.3.- Monarquía y Parlamento en pugna (siglo XVII)
 - 2.4.- El triunfo del Parlamento
 - 2.5.- El Gabinete
 - 2.6.- Responsabilidad Ministerial.
- 3.- El Referendo Secretarial en el desarrollo del Constitucionalismo mexicano:
 - 3.1.- La influencia francesa:
 - 3.1.1.- La Constitución de 1791
 - 3.1.2.- La Constitución de 1793
 - 3.1.3.- La Constitución de 1795
 - 3.2.- La influencia española:
 - 3.2.1.- La Constitución de España 1812
- 4.- Las Constituciones Mexicanas:
 - 4.1.- La Constitución de Apatzingán de 1814
 - 4.2.- La Constitución de 1824
 - 4.3.- Las constituciones centralistas de 1836 y 1843
 - 4.4.- El Congreso Constituyente Extraordinario de 1856-1857
- 5.- Diversos conceptos del Referendo:
 - 5.1.- Conceptos Doctrinales
 - 5.2.- Concepto Jurídico

1.- FORMAS DE GOBIERNO.

1.1.- LA REPUBLICA.

El concepto de "república" ha sido empleado en la doctrina y la legislación con diversas acepciones. Se le suele con frecuencia identificar específicamente con la idea de ESTADO en la terminología jurídico-política. Se habla, en efecto, de "República Mexicana, Argentina, Francesa" etc., como sinónimo de "Estado Mexicano, Argentino, Francés" etc. En los regímenes federales es común que los términos "república y federación" se utilicen indistinta e indiscriminadamente. Esta identificación y esa sinonimia son incorrectas en puridad jurídica, pues el concepto de "república" denota "forma de gobierno" de un Estado, sin equivaler al Estado mismo como entidad moral de Derecho Público.

El Estado es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio, y además que la sociedad internacional reconoce, es decir, es un sujeto de derechos y obligaciones en el plano internacional, de dicha definición se desprende que son tres elementos que configuran al Estado y son: 1) El Territorio.- Es la superficie terrestre, la marítima y el espacio aéreo delimitado por fronteras reconocidas internacionalmente y en donde tiene vigencia un derecho propio que el Estado impone unilateralmente. 2) La Población.- Es el conjunto de individuos que un momento dado se encuentran dentro del

territorio del Estado y este mismo los reconoce como nacionales porque reúnen o han reunido ciertos requisitos para ser considerados como tales.

En lo particular, dice García Máynez que "la doctrina que ahora exponemos tiene su antecedente en la distinción esbozada por Rousseau, entre súditos y ciudadano. En cuanto súditos, los hombres que integran la población hallándose sometidos a la autoridad política, y por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder, en cuanto, forman el objeto del ejercicio del poder, en cuanto ciudadanos participan en la formación de la voluntad general y son por ende, sujetos de la actividad del Estado"⁽¹⁾. Estamos de acuerdo con este autor en la doctrina que expone; ya que el hecho de ser ciudadano no le quita el carácter de súbdito o gobernado ante el Estado, esto quiere decir, que el súbdito que participa en la formación del poder público debe gozar de ciertos atributos que la misma constitución señala, como el de ciudadanía; porque inclusive el Presidente de la República, no deja de ser súbdito del Estado ya que sus actos no los realiza a su libre criterio, sino que se sujeta a lo previsto en la Constitución, y como tal es sujeto del Estado.

3) El Gobierno.- Es pues, la encarnación de las funciones de la dirección política del Estado en determinados individuos y organismos reconocidos por los gobernados esto es el poder se

¹García Máynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Trigésimo tercera edición. Editorial Porrúa, México 1982. Págs. 98 y 99.

refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad, es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado, ya que dentro del mismo Estado, los gobernados directa o por conducto de sus representantes políticos, crean o establecen los requisitos para que los individuos ocupen los cargos dentro de la estructura gubernamental y su renovación o permanencia dentro de los puestos políticos, esto es por la vía del Derecho, pero también se presenta el acceso al poder por medios bruscos y violentos, como puede ser una revolución o un desarreglo social, lo que implica, que el grupo que llegue por esta vía de hecho a ocupar el poder público va a modificar todo o parte de la estructura jurídico-política para justificar el acceso y se legitime al mismo porque "la calidad de lo que es legítimo, en el sentido de algo conforme a la ley, con la justicia, con la razón, en una palabra lo que se conforma con el Derecho" (2).

En la historia de las instituciones políticas de los pueblos, desde la remota antigüedad, hasta nuestros días, se ha utilizado la voz república para expresar con ella un tipo característico de gobierno, que ha variado, según la época o según los países. La república es la forma de gobierno en la que "la jefatura del Estado no es vitalicia, sino de renovación periódica para la cual se consulta la voluntad popular, el régimen republicano se opone al

²Serra Rojas, Andrés. "Ciencia Política". Quinta Edición. Editorial Porrúa. México 1980. Pág. 379

monárquico por cuanto en este, el jefe de Estado, permanece vitaliciamente en su cargo y lo transmite por muerte o abdicación, mediante sucesión dinástica al miembro de la familia a quién corresponda según la ley o la costumbre" (*). La distinción sustancial entre ambos radica en el carácter hereditario y vitalicio del cargo de jefe de Estado en la monarquía y en el carácter temporal y no hereditario, sino por elección del jefe de Estado en el régimen republicano.

En la actualidad, y conforme a la preponderancia del Ejecutivo o Legislativo en el ejercicio del poder político del Estado en particular se va a establecer una república presidencial o parlamentaria. En el caso de México, es una República Presidencialista ya que el jefe de Estado, es el jefe de gobierno, ambas cualidades se funden en una misma persona al respecto dice nuestra Constitución que se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos(**). Este régimen que se caracteriza por la independencia respecto al poder legislativo; así como, la acumulación de facultades que radican en el presidente de la república y que otorga la Constitución, ya sea formal o materialmente ante el Poder Legislativo y Judicial.

*Tena Ramirez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Décima octava edición. Editorial Porrúa. México 1962. Pag. 86

**Artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 1967.

El presidente de la república, es elegido por sufragio popular, libre, secreto y directo; es responsable políticamente ante la nación por sus actos que realiza así, al "nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular de órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes "(*)", estos servidores públicos serán responsables ante él, por las funciones que realizan, pero solo el presidente o jefe de Estado o jefe de gobierno asume la responsabilidad plena por su buena o mala administración en su conjunto ante los que lo eligieron y depositaron su confianza para gobernar al Estado Mexicano.

En lo que se refiere al régimen parlamentario la preponderancia la tiene el Poder Legislativo en relación al Ejecutivo. El ejecutivo refleja en sus actos la voluntad del pueblo manifestada a través del Parlamento; el jefe de gobierno designa a su gabinete de acuerdo con la mayoría que prevalezca en el Parlamento; el gabinete debe obrar siempre de conformidad con la mayoría parlamentaria a la que pertenece y es el gabinete el único responsable de los actos del Ejecutivo frente al Parlamento. El jefe del ejecutivo no es libre de designar a sus ministros, por lo que la responsabilidad política en el régimen parlamentario no es el jefe de gobierno, sino del

*Artículo 89, Fracción II Constitucional.

gabinete y siempre frente al Parlamento; el jefe de Estado está al margen de las responsabilidades del gabinete e inmune a sus cambios.

1.2.-LA MONARQUIA.

Es una forma de gobierno en que el poder supremo de un Estado reside en una sola persona "es el gobierno típico de un individuo...., que es el monarca o re,"⁴ y se clasifican en: a) Monarquía absoluta.- Esta modalidad se presenta cuando el monarca reúne o representa el solo los tres poderes; ejecutivo, legislativo y judicial, teniendo a su alrededor funcionarios de consulta, sin que participen en las desiciones gubernamentales, por eso tiene razón Porrúa Pérez cuando afirma que "el rey se encuentra colocado en una situación superior a la Constitución; es el único titular de la soberanía"⁵. b) La Monarquía Parlamentaria o constitucional.- Es aquella en la que el poder del rey está limitado por la ley y la costumbre. En ella el monarca representa el Poder Ejecutivo (Jefe del Estado), compartiendo el Legislativo con el Parlamento o Asamblea, cuyo ejercicio esta determinado por las disposiciones constitucionales, de este modo el ejercicio de la soberanía recae en los ministros designados por el Parlamento y que son responsables ante el mismo. Y c) Monarquía electiva o hereditaria.- Según la

⁴Porrúa Pérez, Francisco. "Teoría del Estado". Segunda Edición. Editorial Porrúa. Mexico 1962. Pag. 432

⁵Idem.

designación del monarca provengan de una elección por parte de la nación; o que el sucesor sea, según las leyes del país tal o cual pariente de su predecesor; el mismo sistema constitucional fija las reglas para la sucesión en caso de que sea monarquía electiva o hereditaria.

Actualmente la monarquía, constituye una decoración dentro de las formas de gobierno, porque en realidad quien asume la responsabilidad de un Estado con régimen monárquico, es sin duda el jefe de gobierno, jefe de gabinete o el presidente del consejo de ministros, cualquiera de estas denominaciones que se adopte del Estado en particular, será el responsable de la marcha del Estado. "se asigna esta forma de gobierno una cualidad estabilizadora de la vida política" (*), del Estado, porque el rey reina pero no gobierna.

2.- ANTECEDENTES BRITANICOS DEL REFERENDO :

2.1.- MONARQUIA CENTRALIZADA Y CONSEJO (SIGLO XI)

En 1066, Guillermo, duque de Normandia, derrota a los anglosajones y establece en Inglaterra un Estado centralizado,

*Idem.

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. De carácter eminentemente feudal se crea el consejo o curia regis, institución que conocían los anglosajones como witenagemont. Se trataba de una asamblea integrada por barones y altos eclesiásticos, siendo a la vez privilegio y deber del rey consultar en asuntos de Estado, a los principales tenedores de sus tierras y privilegios y deber de estos proporcionar consejo al monarca.

Su actuación podía ser como gran consejo y como pequeño consejo. En un principio, ambos desempeñaban las mismas funciones, sin distinguirse entre sí más que por el número de sus miembros, y porque el "pequeño" actuaba en las ocasiones que el "grande" no estaba reunido. El monarca presidía el Consejo y lo convocaba cada vez que juzgaba necesario. No había distinción entre asuntos administrativos, legislativos ni judiciales y la autoridad real era indiscutible. A través de un procedimiento de evolución y de aceptación del principio de la monarquía limitada, de este consejo medieval derivaría el Parlamento y del Pequeño Consejo resultaría la estructura gubernamental.

La actitud de Guillermo en el poder fue mesurada, lo que no ocurrió con su sucesor, Guillermo II (1087-1100), quien tomó actitudes arbitrarias, entre otras: la venta de las propiedades de

la Iglesia en beneficio de la Corona, a la muerte de algún obispo o prelado; obligación de los herederos de pagar a la Corona el precio de las tierras recibidas; confiscación de propiedades por faltas leves; cobro de derechos para autorizar a los barones el matrimonio de sus hijas, etc. El resultado de ello fue que, a su muerte, para aceptar a su hermano Enrique I (1100-1135) como rey, barones y prelados hicieron prometer a este un gobierno moderado. El compromiso quedó inscrito en un documento llamado Carta de Coronación de Enrique I. El rey entrante no cumplió con lo prometido. Sin embargo, había quedado sentado el principio de que autoridad del monarca no es abasoluta.

Los sucesores de Enrique I, Esteban de Blois (1135-1154) y Enrique II (1154-1189), reconciliaron dicha limitación, expidiendo dos cartas más el primero, y restaurando y garantizando las anteriores, el segundo. Durante el reinado de éste se nombraron jueces itinerantes que aplicaban leyes y usos locales y cuyas resoluciones fueron constituyendo el Derecho Común (Common Law), creó el sistema de jurados y expidió órdenes reales para que determinados litigios fueran sometidos a su corte. Si bien el Gran consejo fue convocado con irregularidad en el seno del Pequeño Consejo las funciones comenzaron a especializarse, formándose para dicho efecto, comités especializados subordinados. 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.

Los hijos de Enrique II, Ricardo I (1189-1199) y Juan sin Tierra (1199-1216), no supieron mantener la autoridad real sobre los barones pues hicieron sufrir a sus subditos injusticias, por lo que barones y prelados se rebelaron y en 1215 obtuvieron de Juan la CARTA MAGNA, documento que consignaba derechos reconocidos por la costumbre feudal. Después de Juan, el regente William Marshall, el hijo heredero Enrique III, el usurpador Simón de Montfort y Eduardo I hicieron, todos ellos, reconocimiento expreso de los principios de la carta. La Carta Magna quedó en la Conciencia de los subditos como base de la limitación de la autoridad del Monarca y, por lo tanto, 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, ni buscada ni prevista por sus autores, en la protección de todo individuo frente al poder público.

Durante el reinado de Enrique III (1216-1272) se incluyeron en el Gran Consejo dos representantes de los caballeros de cada uno de los condados (Shires), reconociéndose así la importancia económica y política de los terratenientes libres. Eran estos los antiguos arrendatarios de los barones, que venían ganando riqueza y autonomía a medida que el crecimiento urbano los proveía de nuevos mercados y que los vínculos feudales se iban aflojando.

Los caballeros contribuían en forma importante a los gastos reales, ahora cubiertos a base de nuevos sistemas impositivos, auxiliaban al rey como miembros de su burocracia a nivel local. En

abril de 1258, el Consejo al que comenzábase a llamar "Parlamento", o sea el lugar donde se discute, se reunió en Londres y fue requerido por el monarca para que le proporcionara recursos con los cuales sufragar tanto los gastos de la Corte como la impopular aventura de imponer a su hijo como rey de Sicilia.

El consejo no solo rehusó la ayuda solicitada, sino que además elaboró las "Provisiones de Oxford", esquematizando un gobierno de comités responsables ante el propio Congreso, el documento, indudable consecuencia, en el plano orgánico constitucional del mismo espíritu que ánimo la Carta Magna fue rechazado por el monarca. Desatada la lucha, los barones derrotaron al rey y su líder Simon de Montfort ejerció el gobierno. En 1264, Montfort reúne un Parlamento que convoca además de los caballeros de los condados, a los representantes de las "comunas" o "burgos".

Eduardo I (1272-1307) convoca al llamado Parlamento Modelo, en 1295, que reunía a los representantes de todos los estamentos: barones, prelados, caballeros, bajo clero y burgueses. Posteriormente se excluía de otros Parlamentos a los burgueses. Cuando por necesidades económicas el monarca incurre en arbitrariedades, a fines de 1297, los barones hacen valer nuevamente sus derechos y obtienen del príncipe regente la confirmación de las cartas y el estatuto "de tallagio non concedendo", en el 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.

Durante los reinados de Eduardo I, Eduardo II (1307-1377) y Ricardo II (1377-1399) el Parlamento realizó progresos en su estructura interna, el desempeño de la función financiera y el ejercicio de la legislación y el control de la monarquía. El bajo clero se retiró por causas aún no satisfactoriamente aclaradas. Los barones y prelados continuaron como elementos dominantes. Los burgueses o "comunes" se agruparon en la "cámara baja" y los caballeros, en un principio titubeantes, terminaron uniéndose a ellos, dado la comunidad de intereses que se había formado entre los terratenientes y las nuevas clases mercantiles urbanas. Desde 1341, comenzaron a reunirse en Westminster, donde quedó definitivamente establecida su sede (*).

El monarca tenía la prerrogativa de solucionar todo aquello no previsto por el derecho común. A partir de Eduardo III se acepta el derecho de los "comunes" de presentar peticiones, aunque la expedición de cualquier estatuto requería la aprobación del monarca y de la "cámara alta". El voto de las contribuciones lo emitían todos los miembros del Parlamento. A fines del siglo XIV, la fórmula utilizada para la aprobación de un impuesto era por los comunes con el consejo y consentimiento de los lores espirituales y temporales. También ejercían dos derechos: de enjuiciar a los oficiales reales por faltas graves (Impeachment) y deponer al monarca en caso de que

*Gamás Torruco, José. "Regímenes Parlamentarios de Gobierno". Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM. Primera Edición. México 1976. Págs. 19 y 20

este se comportara en forma arbitraria, como sucedió con Ricardo II, último de la dinastía Plantegenet.⁽¹⁰⁾

"En la época de los reyes de la dinastía Lancaster, Enrique IV (1399-1413), Enrique V (1413-1422) y Enrique VI (1422-1461), se definieron los privilegios parlamentarios, primordialmente la libertad de debate, la inmunidad durante las sesiones y en camino o regreso de ellos y la prohibición al monarca de alterar el texto de las peticiones aún cuando se le reconoció el derecho de rechazarlas. Se distinguieron ya con claridad las dos cámaras (Houses): "lores" y "comunes". Se definieron las calificaciones y los requisitos para miembros de la Cámara de los Comunes, así como las condiciones de los electores respectivos" ⁽¹¹⁾. El Pequeño Consejo seguía actuando cuando el Parlamento no estaba reunido.

Después de la Guerra de las Dos Rosas, los reyes de la dinastía York -Eduardo IV (1461-1483) y Ricardo III (1483-1485)- respetaron las instituciones prefiriendo lograr sus propósitos mediante el envío de sus adeptos al Parlamento, convocando este solo cuando era estrictamente indispensable y levantando contribuciones extraordinarias en forma de préstamo forzoso.

A pesar de los grandes progresos logrados por los comunes en los siglos XIV y XV, la cámara baja estaba muy lejos de ser una

¹⁰Gamas Torruco, José. Ob. Cit. Pág. 21

¹¹Gamas Torruco, José. Op. Cit. Pág. 22

verdadera asamblea nacional. No es menos cierto, sin embargo, que iba adquiriendo un carácter representativo, aunque limitado a los caballeros terratenientes de los condados y a los burgueses de las ciudades libres. A medida que, en los siglos posteriores, se fueron extendiendo los alcances del sufragio, los comunes llegaron a ser una auténtica representación nacional popular. Después de las luchas de Escocia, Gales e Irlanda, la Guerra de los Cien Años, la Guerra de las Dos Rosas y las consiguientes pugnas interfamiliares, la nobleza tradicional quedó sumamente debilitada. Por otra parte, el pueblo tenía el desorden y la inseguridad, los feudos iban desapareciendo y la Iglesia creaba más dependencia.

Los reyes de la dinastía Tudor, Enrique VII (1435-1509), Enrique VIII (1549-1553), María (1553-1558) e Isabel (1558-1603), ejercieron un gobierno típicamente unipersonal. Fue sabia norma de los Tudor combinar su gobierno personal con el respeto a las instituciones existentes. En el seno del Consejo (el primitivo Pequeño Consejo) se dió una evolución notable transformándose en el principal instrumento gubernativo del monarca, acentuándose sus funciones nutriendose con destacados miembros, provenientes de las nuevas clases, que reunían a la vez lealtad a la Corona y los beneficios de la mejor preparación de la época para el desempeño de las funciones públicas.

Los miembros del Consejo adquirieron un inusitado prestigio, principalmente, el lord canciller, el lord tesorero, el lord del

sello privado y el Secretario de Estado. Las "Proclamaciones reales", o decisiones del monarca, tomadas en el seno del Consejo mismo, alcanzaron igual rango que las leyes del Parlamento aun cuando ciertamente no podían ir en contradicción con aquellas, y su vigencia estaba limitada a la vida del rey que las expedía. Se fundaron varios comités judiciales, verdaderos tribunales de justicia, para conocer de asuntos en los cuales la intervención de las cortes ordinarias no era satisfactoria, pero sobre todo cuando los transgresores de la ley eran demasiado poderosos. A la jurisdicción puramente administrativa del Consejo comenzó a llamarse Consejo Privado. El parlamento conserva y aumenta sus facultades aunque todavía era dependiente del monarca. A través de él se legalizaron contribuciones, cambios en la legislación e incluso la separación de la Iglesia inglesa de la tutela papal (durante el reinado de Enrique VIII).

Las cámaras actuaban en plano de igualdad, la actuación de los "lores" servía íntegramente a los intereses de la corona. La conformidad de los "comunes" la lograban mediante la persuasión de los miembros y a través de la creación de nuevos burgos, con derecho a representación parlamentaria. Los Tudor gobernaron, pues, en forma unipersonal, pero con el consentimiento de sus súbditos, respetando el principio de la limitación de la monarquía y conservando y mejorando la estructura constitucional que se había venido desarrollado desde siglos antes. La trascendencia de esta política para la formación del Estado moderno inglés es fundamental. En el

siglo siguiente, el Parlamento, frente a otros monarcas menos hábiles, reclamaría el ejercicio de las facultades que formalmente se le reconocían.

2.2.- MONARQUIA Y PARLAMENTO EN PUGNA (SIGLO XVII)

El absolutismo de la dinastía Estuardo, monarcas de Inglaterra y de Escocia, se fundaba en la doctrina del derecho divino de los reyes, sobre la cual Jacobo I escribió "La verdadera Ley de las Monarquías libres", mientras que el Parlamento enarbolaba las ideas de Sir Edward Coke, particularmente su concepto de la ley como una entidad independiente y superior emanada del propio Parlamento, y que obliga al monarca y a cualquier otro órgano de gobierno. Esta pugna ideológica produciría enfrentamientos armados.

La Cámara de los Comunes estaba integrada por miembros de las nuevas clases sociales. Ahora desconfiados del poder centralizado, reclamaban el poder político. Jacobo I (1603-1625) convocó y disolvió durante su reinado, cuatro parlamentos distintos solicitando cada vez sin recibir satisfacción, recursos para llevar adelante sus políticas, como la participación inglesa en la Guerra

de los Treinta Años, con las cuales los comunes estaban en desacuerdo.

Carlos I (1625-1649) se enfrentó también al Parlamento por la negativa de éste de sostener guerras contra España y Francia y someter a los rebeldes presbiterianos escoceses. En 1625, disolvió el primer Parlamento sin haber obtenido los impuestos que solicitó. Al año siguiente, disolvió el segundo encarcelando a algunos de sus miembros ante la amenaza de juicios (impeachment), por abuso de poder, en contra de su favorito, el Duque de Buckingham. Para poder llevar adelante el gobierno sin Parlamento, Carlos I recurrió a préstamos forzados y contribuciones ilegales. Pero en 1628, se vio obligado a convocar un tercer Parlamento y concederle una petición de Derechos, condenando las cargas tributarias ilegales, el encarcelamiento arbitrario y la aplicación de la ley marcial a los civiles. En reciprocidad, el Parlamento votó algunas contribuciones, pero declaró ilegales otras, lo que motivó el arresto de nueve de sus miembros y días después su disolución.

Por doce años Carlos I gobernó a través del Consejo, sin embargo, nuevos apremios económicos lo obligaron a reunir un Parlamento en el 1640, al que disolvió tres semanas después ante la insistencia de los comunes de no votar contribuciones sin antes presentar sus agravios al monarca. Pero a fines del mismo año, la rebelión episcopal escocesa lo obligó a emitir una nueva convocatoria. El llamado Parlamento Largo expidió una serie de disposiciones, entre otras la obligación real de convocarlo por lo menos cada tres años, la prohibición de disoluciones o prórrogas sin

su consentimiento, la ilegalidad de contribuciones impuestas sin su aprobación, la inamovilidad de los jueces y la transferencia de las facultades del rey y del Consejo a las Cortes ordinarias de Justicia. Juzgó, además, y condenó a muerte por delitos oficiales al consejero real Stafford a quien se consideraba inspirador del absolutismo monárquico. El cargo fue traición contra la Nación y sus leyes fundamentales, con lo cual, por primera vez, la traición se tipificaba cuando el acto sancionado se cometía contra una entidad diversa del monarca. La intención del Parlamento Largo era que los consejeros reales contaran con su confianza para poder desempeñar sus cargos, lo que no fue aceptado por Carlos I.

Ya en franca oposición con la Corona, el Parlamento se atribuye la facultad de nombrar los oficiales de la milicia, y presenta al rey las "Diecinueve Propositiones", documento que contenía las bases de organización del Gobierno, mediante las cuales se adjudicaba el derecho de nombrar consejeros, ministros y jueces, el control del ejército y la reforma de la Iglesia, y que al ser rechazado por el Monarca generó una guerra civil, que sería ganada por los independentes, que juzgarían y condenarían a muerte a Carlos I.

El Parlamento emprendió una serie de reformas más radicales; nombró un Consejo para gobernar el país, abolió la monarquía y la Cámara de los Lores, y creó la Comunidad (Commonwealth) que comprendía Inglaterra, sus dominios y territorios como un "Estado libre, gobernando por la autoridad de esta nación, los

representantes del pueblo en el Parlamento. Hubo dos intentos más de elaborar constituciones escritas: el Acuerdo del Pueblo, rechazado por el Parlamento, y el Instrumento del Gobierno, indudable antecedente de los textos constitucionales modernos. Este documento tuvo más influencia en las colonias norteamericanas que en Inglaterra.

"Un nuevo Parlamento fue convocado, en el que puritanos y caballeros constituían la mayoría habiendo disminuido el poder de los independientes. Este, el Parlamento Constituyente, restauró en 1660, la monarquía bajo Carlos II (1660-1665). El nuevo rey continuó las prácticas absolutistas de sus predecesores, reinstaló la Cámara de los Lores, y trató de alcanzar las máximas ventajas posibles para el catolicismo. En el seno del Parlamento se fueron definiendo dos corrientes: los Whigs, partidarios de los derechos y privilegios parlamentarios; y los Tories, defensores de la prerrogativa real. Estos grupos formaron el germen de los partidos políticos británicos"⁽¹²⁾

2.3.- EL TRIUNFO DEL PARLAMENTO

Ante el advenimiento de un rey católico en Inglaterra, Whigs y Tories acudieron a María, hija de Jacobo II (1685-1689), que era

¹²Gamas Torruco, José. Op. Cit. Pag. 26

protestante, y a su esposo, el príncipe holandés Guillermo de Orange.

Cuando Jacobo II abandonó el país (1688), un parlamento constituyente se reunió en 1689 y entregó la Corona a Guillermo y María, "celebrando un pacto que se consignó en un documento, sin duda el más importante desde la Carta Magna: la declaración de Derechos (Bill of Rights). En ella se precisa que el órgano depositario de la soberanía nacional es el Parlamento. El parlamento representa la Declaración de Derechos y una vez aceptada por la nueva pareja real; se declara, a los príncipes de Orange, rey y reina de Inglaterra.

"La Declaración de Derechos contenía también principios referentes al Parlamento: Quedan preceptuadas como contrarias a derecho, la suspensión de las leyes y la no ejecución de las mismas por la autoridad real sin el consentimiento del parlamento. Se reafirma la ilegalidad de la imposición de cargas tributarias sin el consentimiento de ambas cámaras, así como el uso del dinero en forma distinta o por mayor tiempo del determinado por el Parlamento; se establece la obligación de obtener su consentimiento para levantar o mantener un ejército dentro del reino en tiempo de paz; se reiteran las libertades parlamentarias de elección de sus miembros, palabra, debates y procedimientos, y la obligación real de convocarlo con frecuencia.

Con tales principios, el Parlamento quedó afirmado como órgano legislativo y financiero y el monarca como ejecutivo o aplicador de la ley. Pero se conservó el derecho de veto real a los proyectos aprobados por ambas cámaras¹²). El monarca recibió íntegras sus facultades ejecutivas, sobre todo el derecho de formar el gobierno, nombrando ministros. Pronto se hizo evidente, sin embargo, la necesidad del apoyo parlamentario para cualquier medida administrativa de trascendencia.

En 1671 y 1678, los comunes pasaron dos importantes resoluciones negando el derecho de los lores de alterar o modificar los proyectos relativos a impuestos (aunque podían rechazarlos) y arrojándose la exclusividad de la iniciativa en dicha materia. La cámara baja había logrado el control financiero del reino, a través del control político indirecto. En 1694 la duración de cada Parlamento se fijó en tres años. Con ello 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.

¹²Gamas Torruco, José. OP. Cit. Pág. 29

2.4.- EL GABINETE (SIGLO XVIII).

La revolución de 1688 dió fin a casi un siglo de constantes luchas. El compromiso Parlamento-Monarca trajo estabilidad y seguridad estatucional, y la paz, progreso económico. Un nuevo espíritu de tolerancia permitió el goce de los derechos humanos y la libertad intelectual. No se vivió una democracia, pero sí un régimen dirigido por una aristocracia, fundamentalmente terrateniente, capaz, enérgica y con visión histórica.

Puede afirmarse que la idea del Gabinete comienza a desarrollarse a partir del reinado de Ana (1701-1714), sucesora de Guillermo III y de María, quien acostumbró reunir solo a unos cuantos miembros del Consejo privado (el lord canciller, el lord del sello privado, el lord presidente de la Cámara, el Secretario de Estado y el Tesorero), con quienes discutía asuntos políticos, y dejando al Consejo, en conjunto, las tareas rutinarias. Este consejo se conoció también como Junta, Cabal o Consejo, de Gabinete, en el cual ya destacaba como personalidad rectora el duque de Marlborough, nominalmente maestro de ordenanzas.

Durante el reinado de los dos primeros hannoverianos, Jorge I (1714-1727) y Jorge II (1727-1760), se dieron pasos importantes hacia la formación del gabinete. Sin embargo, la actividad del primero de ellos se limitó por el desconocimiento del idioma inglés, lo que lo desalentó a asistir a las juntas del Consejo de Gabinete.

Jorge II, aunque con mayor interés en los asuntos ingleses, careció de habilidad política suficiente. Ante tales actitudes reales, Sir Robert Walpole inició la práctica de combinar el liderazgo de la Cámara de Comunes con la dirección del Ejecutivo, con el cual se convirtió, prácticamente, en el inicial Primer Ministro de la Gran Bretaña.

Las actitudes de Walpole señalan puntos de partida de práctica constitucionales que se desarrollaron más tarde; en 1733, una serie de reformas fiscales despertaron gran oposición apoyada por varios ministros. Walpole retiró a los disidentes debido a que, conforme a su criterio, debían actuar de común acuerdo. En 1742, Walpole renunció por haber perdido el apoyo de la mayoría en la Cámara de los Comunes. No había norma alguna que lo obligara a abandonar el gobierno, pero resultaba imposible llevar a cabo una política que careciera de apoyo parlamentario. En 1746, el rey fracasó en su intento de formar un gobierno por falta de apoyo de los comunes para la mayor parte de sus componentes. En 1757, removió al Primer Ministro -William Pitt-, pero no pudo integrar un nuevo gabinete, resultando un gobierno de coalición entre Pitt y el Duque de Newcastle, que logró el respaldo necesario de la cámara baja.

Dentro del Consejo de Gabinete -cuyos integrantes habían venido aumentando, se fue desarrollando una especie de "conciliábulo" de ministros dispuestos a una labor de conjunto y preparados para

renunciar si no podían llevarla a cabo; de este subgrupo interno surgió el gabinete en el sentido moderno de la palabra.

Al advenimiento de Jorge III (1760-1820) el gobierno de la Gran Bretaña, a través de una serie de costumbres constitucionales había alcanzado un grado notable de estructura y acabado. Las funciones legislativa, ejecutiva y judicial estaban perfectamente diferenciadas y depositadas en distintos órganos: el Parlamento, el Rey y las Cortes. Nunca hubo una estricta división de poderes, sino amplia colaboración institucional. El rey participaba en el Parlamento formando parte del mismo y gozando de facultades de convocarlo, disolverlo, prorrogarlo y vetar sus proyectos de ley aún cuando, desde 1707, Ana veto el proyecto de Ley sobre la Milicia Escocesa, la oposición real jamás volvió a manifestarse. Las esferas de la política y la administración se consideraban reservadas al monarca, que tenía el derecho de nombrar a sus ministros, responsables ante él. Pero prácticamente se iba haciendo difícil gobernar si los ministros no gozaban de la confianza del Parlamento, la cual obviamente era algo que debilitaba la facultad real.

Jorge III intentó recobrar, a través de los comunes, la totalidad del control real sobre el gobierno. Para tal propósito se valió de todos los medios conocidos de corrupción política. Logró así el Primer Ministro para Lord North, en quien encontró un fiel servidor para sus más erráticas políticas, entre otras, la que condujo a la independencia de las colonias norteamericanas. El

fracaso en Norteamérica provocó la "Resolución Dunning", votada favorablemente en abril de 1780 en la Cámara de los Comunes y expresó: "La influencia de la Corona se ha incrementado, sigue incrementándose y debe ser disminuida". La Cámara de los Comunes logró la renuncia de Lord North en 1782, expresando este con toda claridad que su retiro se debía a "la pérdida de confianza" de la Cámara baja. El rey tuvo que aceptar los ministros de Rockingham, Shelbourne y la coalición Fox-North; por fin, convencido de las cualidades políticas de William Pitt, le encargó en 1783 la formación del gobierno. Fue precisamente Pitt quien, en 1792, inicia una serie de reformas destinadas a erradicar la influencia real del Parlamento, entre otras: proscripción del voto a los oficiales dependientes del gobierno, abolición de cargos públicos "reservados" a miembros del parlamento, prohibición de asistencia a las sesiones a todos aquellos que se beneficiaban de contratos gubernamentales, abolición de pensiones secretas, etc. Se privó así a la Corona de sus medios tradicionales de influencia (14).

En el plano de la composición estatal, la época de Pitt registra la unión con Irlanda lograda en 1801. El Parlamento irlandés desapareció, recibiendo el británico cien comunes y treinta y dos lores. Quedó así formado el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda. También Pitt presenció cambios notables resultantes de la Revolución Industrial. El capitalismo alcanzó pleno apogeo. La concentración de la riqueza y el crecimiento de la población

¹⁴Gamas Torruco, José. Op. Cit. Pág. 30

tuvieron como resultado la formación de un proletariado principalmente rural. En los reinados de Jorge IV (1820-1830), Guillermo IV (1830-1837) y Victoria (1837-1901), se hicieron reformas fundamentales en el sistema electoral y el régimen parlamentario adquirió su carácter definitivo.

En el reinado de Victoria se afianzó el gobierno de Gabinete y la responsabilidad parlamentaria. Cuatro afirmaciones fundamentales se dieron en el campo constitucional durante el presente siglo: por una parte la preeminencia de la Cámara de los Comunes sobre la Cámara de los Lores, y la del Gabinete sobre la Primera; por la otra, la consolidación del sufragio universal y del bipartidismo. La monarquía bajo Eduardo VII (1901-1910), Jorge V (1910-1936), Eduardo VIII (1936), Jorge VI (1936-1952) y la monarquía actual, Isabel II ha sido definitivamente constreñida a una jefatura ceremonial de Estado sin ejercicio de funciones de gobierno que solo se conserva formalmente .

Una consecuencia natural del desarrollo del Gabinete, pero que tuvo su confirmación durante la Primera Guerra Mundial, fue el poder que había venido desarrollando frente a la Cámara de los Comunes. Una vez terminadas las hostilidades, los comunes reaccionaron contra el cúmulo de poderes que, en tiempo de guerra y por razones fácilmente explicables, se concentró en el Gabinete. Sin embargo, la importancia de este último ha venido en aumento a medida que se complican (desde el punto de vista técnico) los problemas de la administración, que los miembros de apoyo se basan cada vez más en

la opinión pública, desarrollando por medios de difusión, que el Primer Ministro concentra facultades otra parte de la prerrogativa real, y que el regimen de partidos se ha consolidado, afianzándose la autoridad del líder.

Cuando el poder político se hubo concentrado en un pequeño grupo (Gabinete) reconocido como "gobierno" a través del sufragio universal ya se trate del partido mayoritario en la Cámara de los Comunes, o de los partidos que sean capaces de alcanzar, combinados, la mayoría absoluta de los escaños, si solo uno no puede lograrlo por sí mismo, el que integra el Gabinete, cuyos miembros son designados por la Corona (bajo el Consejo del Primer Ministro) para ejercitar en su nombre y representación la gestión de los diversos ramos de la administración, fue necesario responsabilizar a cada ministro integrante, individualmente, de sus políticas, de su conducta oficial y de la administración de su departamento frente al Parlamento, dada la seriedad del cargo y la trascendencia de sus actuaciones.

Después de siglos de constante evolución, quedó confirmado, en los primeros años de la segunda guerra, el régimen Parlamentario del Reino Unido, tal y como opera hoy.

2.5.- RESPONSABILIDAD MINISTERIAL.

Para ubicar la importancia de la responsabilidad ministerial y, consecuentemente, del refrendo, que adquirió más relevancia con la independencia del Gabinete, dando así personalidad de los Ministros integrantes, se refieren a continuación, las características más destacadas del sistema parlamentario: "1) El sistema parlamentario exige que la Cámara de representantes, por conducto de sus líderes, tenga las riendas del gobierno, dirija la política general del Imperio, además de su función primordial, que es la de dictar leyes; en suma es el Parlamento quien gobierna. 2) El rey no puede decidir por sí mismo, necesita la participación o consenso del gabinete en todos sus actos; si ejecutara algún acto sin pedir la opinión del segundo, no sería válido y, por lo tanto, no sería obedecido sin la previa ratificación. 3) El Gabinete es gobernado por la Cámara baja y no puede permanecer en el poder sin su apoyo. El rey deberá formar su gabinete tomándolo de la mayoría parlamentaria. De esto se deduce que el Parlamento es el que gobierna; pero sin que con esto se quisiera decir que el Monarca, en casos de diferencias de criterio con el Parlamento, no tenga la facultad de disolver este y hecho esto convoca a nuevas elecciones. Por lo tanto, es el pueblo el que decide en definitiva cual es el criterio a seguir: si es el del Parlamento, entonces reelige a los miembros del que fue disuelto; si esta de acuerdo con el criterio del monarca, el partido político que

pasa a integrar el Parlamento llevará las ideas de él, las que se realizarán a través del Gabinete formado por el Rey."^{1*}

El Poder Ejecutivo en Inglaterra lo constituyen el rey, el Primer Ministro y el Gabinete (integrado por miembros del partido mayoritario en el Parlamento). La facultad de refrendo la tiene el Gabinete, que en tal virtud, está en ventaja respecto del rey, ya que éste solo puede disolver el Parlamento como consecuencia de un voto de desconfianza y por consejo del primer ministro, como una defensa que este tiene respecto de la facultad de la Cámara de los Comunes a emitir dicho voto, por no estar de acuerdo con la política gubernamental.

Es decir, que mientras la facultad de refrendo es de naturaleza ordinaria; la facultad de disolución es de naturaleza extraordinaria. La facultad de refrendo la detentan los ministros por el solo hecho de formar parte del Gabinete. Es una facultad directa. La facultad de disolución la tiene el rey como consecuencia de la sugerencia del Primer Ministro y como defensa que este funcionario tiene contra el voto de desconfianza emitido por la cámara baja del Parlamento. Es una facultad indirecta o derivada, y que, obviamente, no depende del libre albedrío del monarca. "El

^{1*}Olmos Alberto, Antonio. La secretaría de la presidencia de la república. Tesis profesional. UNAM. Facultad de Derecho. México 1962. Págs. 19 y 20.

régimen parlamentario es la historia del parlamento inglés, ya que ésta va minando paulatinamente poder al monarca" (14)

El Doctor Andrés Serra Rojas señala que: el régimen parlamentario europeo ha convertido en la actualidad al Ejecutivo en una figura complementaria, para no emplear la expresión "decorativa" de algunas opiniones. (17) La responsabilidad ministerial en el régimen parlamentario británico, afirma Gamas Torruco, "casi no se llega a exigir ya que un ministro entre dicho generalmente renuncia o es removido". (18)

El Primer Ministro cuya función es importantísima en el Poder Ejecutivo como supremo coordinador de la política gubernativa, es responsable de la labor conjunta del gabinete y de la suya propia. Lo mismo sucede con el resto del Gabinete. De donde deducimos que la responsabilidad a exigir por parte del Parlamento es solidaria.

El autor Manuel E. Cruz dice al referirse a la responsabilidad ministerial (19) "El Príncipe Alberto decía en una correspondencia: En Inglaterra no existe ninguna ley sobre la responsabilidad ministerial por la sencilla razón de que tampoco hay constitución

14De la Cueva, Mario. Apuntes de derecho constitucional. UNAM. México 1980. pág. 53

17Sierra Rojas, Andrés. Liberalismo y constitución. Editorial Porrúa. México 1978. pág. 93

18Gamas Torruco, José. Ob. Cit. Pág. 81

19E. Cruz, Manuel. El gobierno de gabinete y la evolución del parlamentarismo en Inglaterra. Editorial Franco - Mexicana. México 1918. Pág. 128

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 de que lo haga es responsable ante el país de la opinión que haya dado. La obligación de dar cuenta al Parlamento, lo que se llama "the accountability" de los ministros, no resulta de un principio abstracto de responsabilidad, sino de la responsabilidad práctica en que se encuentran de obtener el consentimiento del Parlamento para la votación de las leyes y de los impuestos, y por consiguiente, de tener su confianza, que es indispensable para este efecto. Es pues, una consecuencia de la teoría legal de la responsabilidad del Soberano que la responsabilidad de cada uno de sus actos pese sobre sus ministros consejeros". De esta teoría se tiene conocimiento en documentos del siglo XIV, sin tener entonces el alcance que hoy se le atribuye.

En el siglo XVIII se establecieron formalmente los axiomas constitucionales: 1) No hay un sólo acto por el cual no haya ante el Parlamento una persona responsable; 2) no puede, ante el mismo cuerpo, ejercerse la autoridad de la Corona. sin que haya una ministro dispuesto a asumir la responsabilidad consiguiente.

El Gabinete no es solamente responsable de los actos del Soberano; lo es también, y con más razón, de sus propios actos. Todo

acto colectivo del Gabinete compromete a cada uno de los miembros, quienes implícitamente aceptan su responsabilidad por la simple omisión de su renuncia, protestando a la vez, contra la resolución que se haya tomado.⁽²⁰⁾

En cuanto a los actos ejecutados exclusivamente por cada uno de los ministros dentro de su esfera de acción, el punto es más delicado. El Gabinete puede alegar, que sus disposiciones eran conocidas, y en tales casos, el Primer Ministro esta autorizado para despedir a su colega, si ha obrado con imprudencia..., en otros casos el Gabinete ha salido a la defensa de sus ministros. "Puede decirse que desde principios del último siglo no ha habido un solo caso de acusación contra un Ministro, si se exceptúa el de Lord Melville, Primer Lord del Almirantazgo, que fue absuelto. Hoy en vez del procedimiento tan riguroso, se recurre a un medio más suave, pero no menos eficaz: los votos de desconfianza o de censura".⁽²¹⁾

En suma, la regla moderna del gobierno parlamentario es, que la respuesta se tenga como colectiva con relación a los actos de los ministros. Sin embargo, la antigua regla de que la Constitución hace siempre pesar la responsabilidad individualmente sobre el ministro que ha autorizado el acto continúa en vigor y se aplica directamente a los casos de mala conducta personal, cuya responsabilidad declina la administración colectiva.

²⁰E. Cruz, Manuel. Ob. Cit. pág. 129

²¹E. Cruz, Manuel. Ob. Cit. Pág 130 y 131

Lord Derby precisa la doctrina en esta forma: "La ciencia del Gobierno responsable consiste en ese lapso de responsabilidad colectiva de uno para con otro, gracias a la cual un gobierno de partido marcha de acuerdo y elabora sus medidas en común; y en que la caída de un miembro acarrea, las más veces, la de los demás. Pero la aplicación de este principio sería con frecuencia insuficiente, en justicia, si no existiera la excepción que implica la definición de Lord Derby, es decir, una responsabilidad definida, que recaiga exclusivamente sobre el Ministro convencido de haber ejecutado un acto, que le haga incurrir en la censura del Parlamento, o en un castigo aplicado judicialmente.

Si la responsabilidad solidaria del Gabinete no basta para ponerlo al abrigo de las consecuencias de su propio delito, no sigue de esto, que se haga responsables a los colegas del Ministro de las faltas que haya cometido en el asunto que atañe especialmente a su departamento; sino todo lo contrario, a menos que aquellos asuman voluntariamente una parte de esa responsabilidad, o que se les convenza de que por algún concepto la merecen.

... en 1855,... con motivo del dictamen de la comisión de Sebastopol, que puso en claro el manejo poco limpio de varios ministros en la primera etapa de la guerra con Rusia... se fijaron las siguientes conclusiones: 1) Un nuevo ministerio no debe ser responsable de las faltas de uno de los miembros de un gobierno precedente; 2) El solo método eficaz de proceder contra un ex-ministro es la acusación parlamentaria (impeachment), o un

mensaje a la Corona a fin de tachar su nombre de la lista de los miembros del Consejo Privado, o una acción en justicia contra el por los medios legales. Sin embargo, cuando el cargo es menos serio y puede ser rectificado, la Cámara de los comunes acostumbra recibir al Ministro y oír sus justificaciones, en cuanto a los hechos que se les censuran."⁽²²⁾

"En realidad la opinión pública considera hoy, que en casos de gravedad excepcional, la censura y la caída del poder, son suficiente castigo, para los ministros responsables de sus actos por error o negligencia en el servicio. Los consejeros de la Corona son reponsables de sus actos ante el Parlamento, más la Jurisprudencia tiene sentada la doctrina de que no pueden estar encadenados por los tribunales en razón a los consejos que den al soberano. Y esto se funda tanto en el secreto con que deben guardarse estos consejos, como en que razones del orden público impiden que la justicia se ocupe en el examen de los actos de un ministro en el ejercicio de sus funciones.

Seguramente -decía el Lord Presidente del Tribunal, comentando esta jurisprudencia en un proceso promovido por Mr. Gadley contra Lord Palmerston- puede tener por cierto, que los motivos en que el demandante se hubiera equivocado serían desatendidos, así como que se habrían ameritado aquellos que militaban en su favor. Con todo,

²²Todd, Richard. El gobierno parlamentario. Tomo II. Pág. 30 y 31. Citado por E. Cruz, Manuel. Ob. Cit. pág 129

el hecho de estar expuesto al número ilimitado de acusaciones, impediría a toda persona prudente, aceptar funciones públicas que la pusieran en tal peligro. Esto no impide que los ministros puedan siempre ser atacados en razón de sus actos personales, ejecutados en el desempeño de sus funciones, siendo este procedimiento cuestión no solo de derecho, sino de cordura. Cualquiera puede atacar al Primer Ministro, o a cada uno de los otros delante de los tribunales en materia civil o penal. No hay en Inglaterra ningún tribunal que mediante actos demoren o eludan el juicio, y favorezcan a los funcionarios.

Ninguna autorización previa se exige para proceder; la justicia en su soberana independencia, mantiene igual su balanza, tanto para los poderosos como para los humildes. Ella sabe proteger a un Ministro contra los ataques injustos; pero también sabe reprimir todo abuso del poder. Se dice comunmente, que el Soberano reina pero no gobierna; y que el Primer Ministro gobierna sin reinar. Puede agregarse que en Inglaterra, la ley reina y gobierna el poder absoluto, y todo inglés puede decir con satisfacción: "omnes legum servi sumus ut liberi esse possimus".⁽²²⁾

Esta servidumbre es a la vez la consecuencia y la condición indispensable de la verdadera libertad, y cabalmente porque se somete a ella por lo que Inglaterra realiza esta bella concepción de Platón: "Donde quiera que la ley es soberana, veo con la felicidad

²²E. Cruz, Manuel. Ob. Cit. Págs. 132 y 134

pública, la reunión de todos los bienes que los dioses han derramado sobre los Estados".(24)

De todo esto se concluye que la evolución del sistema parlamentario británico es la lucha del individuo contra el absolutismo; es la historia del pueblo que no ha querido ceder a las pretensiones totalitarias y omnimodas del monarca en turno. Por ello constituye, en nuestra forma de pensar, uno de los sistemas constitucionales mas efectivos en cuanto se refiere a equilibrio de los poderes supremos, y control del poder. Tal es el espíritu del refrendo ministerial que limita a la autoridad en base a la misma responsabilidad que tiene. El refrendo ministerial nace consuetudinariamente, y como una necesidad lógica en el desarrollo del gabinete. El órgano encargado de refrendar es el gabinete, cuya evolución histórica se ha manifestado a nivel social y político, frente al rey, frente al Parlamento, frente al pueblo.

La incertidumbre de la guerra favorecería a la evolución del gabinete y, consecuentemente, del refrendo, porque destacaba la función del órgano en base a la trascendencia de las decisiones de los funcionarios políticos. Hablar de refrendo es hablar de responsabilidad. El éxito del sistema parlamentario radica en la forma que responsabiliza a los funcionarios públicos. Se trata de "responsabilidad solidaria" o "doble responsabilidad", individual y

²⁴Platón. Delas leyes. Libro cuarto. Imprenta Franco-Mexicana. México 1950. Pág. 22

conjunta, respecto de todos y cada uno de los ministros del Gabinete, incluido, por supuesto, el Primer Ministro o Jefe de Gabinete.

Esta responsabilidad solidaria permite la libre manifestación de ideas y adopción de medidas políticas, pero teniendo como base la responsabilidad que implica el consejo del(os) ministro(s) que sugirió tal proposición, y la responsabilidad que implica el consenso del gabinete. La responsabilidad solidaria, condición sine qua non que determina la debida aplicación de la figura del refrendo ministerial, da al Gabinete, y a cada uno de sus integrantes, una personalidad propia donde la única cuestión de verdadera trascendencia son los destinos del país: la felicidad y el progreso de sus ciudadanos. (35) La responsabilidad solidaria compromete no solo al funcionario, también al ciudadano y al hombre.

3.- EL REFRENDO SECRETARIAL EN EL DESARROLLO DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

3.1.- LA INFLUENCIA FRANCESA.

3.1.1. LA CONSTITUCION DE 1791

Buscar los antecedentes históricos de la figura jurídica del refrendo ministerial es una investigación similar a la búsqueda de los límites que necesita el hombre para controlar la concentración

de poder. El referendo como institución, tiene sus antecedentes más remotos en Inglaterra, aunque la influencia determinante en México llegaría de Francia por medio de los enciclopedistas e ideas de la revolución francesa, así como la invasión francesa a España, principalmente. Esta es la razón por la que a continuación se refiere brevemente, las constituciones francesas de 1791, 1793 y 1795, que pese a los pocos años que las separan, defienden un espíritu distinto, influenciadas por los momentos históricos que se estaban viviendo.

"De conformidad con la sección 4, Capítulo II del Título III de la Ley Constitucional de la Monarquía Francesa, aprobada por la Asamblea Nacional, el rey no gobierna solo, sino que comparte el gobierno con sus ministros, a quienes únicamente él los elige y puede revocarlos, y por tanto, solo de él dependen. Los Ministros no pueden ser escogidos de entre los diputados a la Asamblea Nacional actual, ni de las siguientes legislaturas; disposición que demuestra un gran alejamiento del régimen parlamentario, y que se adoptó, no por virtud de una teoría cualquiera, hostil al parlamentarismo, sino porque la Asamblea Constituyente quiso impedir a Mirabeau, de quien se afirmaba que estaba vendido al Rey, llegase a ser Ministro.

El genio político de la revolución, que efectivamente deseaba obtener para sí una carrera, pronunció su discurso el siete de noviembre de 1789 en favor del régimen parlamentario, pero no obtuvo el triunfo para su causa, del cual solo fue su profeta, a pesar de que concluyó su intervención con estas tristes palabras: "Señores,

he aquí la enmienda que os propongo: que se limite la exclusión que ha pedido, únicamente al señor de Mirabeau, diputado por las Comunas de Aix: (**)

"Dispone el artículo 4 de dicha parte de la Constitución de 1791, que ninguna orden del rey podrá ser ejecutada, si no esta firmada por él y refrendada por el Ministro o el ordenador del departamento". (***)

En general, las disposiciones contenidas por la Constitución de 1791 sobre la división de poderes son rígidas al grado de la separación absoluta de los mismos, aún y cuando se mantenían instituciones monárquicas por así haberse acordado con la Corona. Es por ello que algunos autores han afirmado que esta constitución establecía un gobierno monárquico con elementos evolutivos a parlamentarismo.

3.1.2.- LA CONSTITUCION DE 1793.

Determinada la preponderancia de la Asamblea Legislativa sobre el Ejecutivo dependiente. "Al legislativo -como decía Condorcet-, le correspondía no solo hacer las leyes, sino mantenerlas, a través de

**Martínez Baez, Antonio. Aportaciones al Conocimiento Federal. Colección Fuentes para el Estudio de la Administración Pública Mexicana. Dirección de estudios Administrativos. Secretaría de la Presidencia. México 1976. págs 55,56

***Martínez Baez, Antonio. Ob. Cit. Pág. 56

una inspección constante sobre el poder Ejecutivo, órgano emanado y subordinado de la Asamblea, depositado en un Consejo de 24 ministros miembros que solo tenían el carácter de intermediarios entre el cuerpo legislativo y los agentes ordinarios de la organización administrativa".(27)

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 del legislativo, lo cual ya implicaba desequilibrio en la relación de control entre los poderes supremos.

3.1.3.- LA CONSTITUCION DE 1795.

Esta Constitución establecía un presidencialismo colegiado; dividía el 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. Pero como en todo acontecimiento, hubieron otros factores cuya influencia fue más directa. 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 las tropelías de los últimos gobernantes españoles.

²⁷Prelot, Marcel. Instituciones Políticas y estudios Constitucionales. Segunda Edición. París. Pág. 319

"Dos hechos subrayan la trascendencia política de esa hora: la monarquía absoluta, que ha alcanzado su cenit 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 hechos es válida también para España la distinción entre un antiguo y un nuevo régimen, que quiebra en esas fechas la continuidad de la historia política europea".⁽²⁴⁾

3.2.- LA INFLUENCIA ESPAÑOLA.

3.2.1.- LA CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA DE 1812.

Una vez consignado el referendo en la Ley Suprema de la Monarquía francesa de 1791, dadas las ideas en boga en esa época, expresadas principalmente por los 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; de ahí que al buscar el origen

²⁴Sánchez A. Luis. Historia del constitucionalismo Español. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1955. Págs 45-50

del referendo en la Constitución de Cadiz de 1812, tenemos que remontarnos a la Constitución Francesa, la cual había consagrado al referendo ministerial como un instrumento que hacía posible responsabilizar a un Ministro, por las ordenes del Monarca por el aceptadas y, al mismo tiempo, no contravenir la inviolabilidad del Rey mismo.

En efecto, partiendo conforme a la comisión redactora de la Carta de Cadiz, de que la persona del Rey es sagrada e inviolable, el mismo debería de hallarse en tal situación, que se encontrara exento de toda responsabilidad. Pero 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 Monarca y Ministros que hiciera compatibles esos dos principios antagónicos, encontrándose con que esta situación había sido ya salvada en la Constitución Francesa de 1791, en la que se establecía el referendo que hacía posible la coexistencia de dos ideas que parecían inconciliables; indicio este que constituye una nota importante para confirmar la influencia francesa sobre la Constitución de Cadiz.

De esta manera, por primera vez en un cuerpo legal de habla española, va a quedar consignado el referendo como un requisito necesario para la validez y debido cumplimiento de los actos de Monarca. Su artículo 225 lo establece, al decir: "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"⁽²⁷⁾.

Los Secretarios del Despacho, denominación que procede directamente de esta Constitución y que sigue en vigor en la nuestra, al otorgar su firma se hacen responsables por el acto refrendado en los términos del artículo 226, que dice: "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"⁽²⁸⁾. En su obra Orígenes del Regimen Constitucional de España, Fernández Almagro dice: "Consideración especial merece la responsabilidad de los Secretarios del Despacho. Organos inmediatos del Rey por utilizar las palabras del Discurso Preliminar, 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 que la dimisión fulminante. En otro caso, la responsabilidad descargará sobre el Ministro..."⁽²⁹⁾. La responsabilidad de los Secretarios de acuerdo con este precepto, es de responder por 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. En el

²⁷Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1906 - 1977. Editorial Porrúa. México 1957, Pág. 57

²⁸Tena Ramírez, Felipe. Ob Cit. Pág. 58

²⁹Martínez Baez, Antonio. El ejecutivo y su gabinete. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo II. No. 6. Abril-Junio. México 1952. Pág. 60

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 cumplimiento de la orden real, sino que, además, se utiliza como un instrumento para determinar la responsabilidad del Ministro por que se refiere a los actos que resultaran contrarios a la Ley o la Constitución misma.

Por otra parte encontramos establecida como atribución del Rey la de nombrar y separar libremente a los Secretarios del Despacho, en los terminos de la fracción "décimo sexta" del artículo 171 de esta Constitución. "Entre los puntos concretos que demuestran la influencia francesa sobre las constituciones latinoamericanas. El Profesor Fitzgibbon señala el requisito del refrendo ministerial para autentizar los actos de los presidentes (**). Sin embargo, podemos afirmar que la Ley Suprema 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 encuentran en esta su modelo inmediato. Dentro de esas funciones se encuentra el refrendo, que va a ser consignado en la primera Constitución mexicana que alcanza vigencia, la de 1824, en terminos muy parecidos a los que había utilizado la Carta de Cádiz, y que en parte se encuentran reproducidos en la Constitución de Queretaro.

**Martínez Baez, Antonio. Ob. Cit. Pág. 55

De tal forma, y sin necesidad de entrar al estudio acerca de si tuvo o no vigencia en territorio mexicano, podemos afirmar que la Constitución Gaditana viene a ser el antecedente de la regla constitucional que sobre el referendo se va a desarrollar en las Constituciones de México, 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 esa marcada influencia en nuestro derecho va desarrollándose con las características que obedecen a la organización política propia de nuestro régimen.

4.- LAS CONSTITUCIONES MEXICANAS.

4.1.- LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

El referendo es una institución que ha encontrado acogida en casi todas las constituciones que han sido elaboradas en el país. Así que, procederemos a estudiarlo cronológicamente, situándolo en los diversos ordenamientos.

El Decreto Constitucional de Apatzingán de 1814, que es la primera Constitución política expedida en nuestro país, no llegó a aplicarse. Sin embargo, dadas las circunstancias en que fue creada poco tiempo después de iniciada la Independencia, es interesante su

estudio, y conviene concatenarlo con las uteriores leyes fundamentales. Su artículo 144 consagra el refrendo de los Secretarios de Estado, al decir: "Artículo 144. Los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes que son propias del alto gobierno, irán firmadas por los tres individuos y el secretario a quien corresponda. Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que sean de menos entidad, las firmará el presidente y el secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo; y si alguno de los indicados documentos no llevaren las formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni serán obedecidos por los subalternos"⁽²²⁾

Como el gobierno que establecía en su artículo 132 era de tipo colegiado integrado por tres personas, debería de otorgar su firma cada uno de los componentes del Supremo Gobierno y el Secretario respectivo; pero se establecía, para las órdenes de menor jerarquía, que solo necesitaban ir firmadas por el Presidente y el Secretario correspondiente. El Presidente era uno de los tres individuos en funciones de tal, puesto en el cual alternaban por cuatrimestre, pero que no les daba preeminencia sobre los otros dos. En estos casos, la firma del Secretario respectivo debía realizarse "a presencia de los tres individuos" y la misma disposición alcanzaba al Presidente. Consignaba también la necesidad, para su debida obediencia, por parte de los subalternos, de llenar los

²²Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 46

requisitos que establecía y, por lo tanto, consignaba el refrendo como necesario.

Establece la responsabilidad que surge por el ejercicio del refrendo, en su artículo 145, en los términos siguientes: "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 en adelante se promulgen" (24). Además, consigna las bases necesarias para hacer efectiva esta responsabilidad estableciendo en su artículo 146, que "Decretará ante todas las cosas el Congreso, con noticia justificada de las transgresión que ha lugar a la formación de la causa" y, en su artículo 147, agrega: "Dado este decreto, quedará suspenso el secretario, y el Congreso remitirá todos los documentos que hubiere al Supremo Tribunal de Justicia quien formará la causa, la sustanciará, y sentenciará conforme a las leyes" (25)

En esta forma se pretende controlar los actos del Ejecutivo, por que a su legal expedición se refiere; control en el que intervienen tanto el Supremo Congreso como el Poder Judicial (previa exitativa de aquel). Determinada como sanción inmediata la suspensión en el ejercicio de su cargo, es de suponer que la resolución dictada podría llegar a separarlo del mismo. Los Secretarios, que deberían tener el tratamiento de Señoría (art. 140), eran tres: de Gobierno, de Guerra y de Hacienda, su encargo

24 Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 46

25 Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 46

duraba cuatro años (art.134). El nombramiento y remoción de ellos no quedaba dentro de la esfera competencial del Supremo Gobierno. La fórmula de nombramiento la consagra el art. 158, al decir: "Por la primera vez nombrar el Congreso los Secretarios del Supremo Gobierno, mediante escrutinio en que haya examen de tachas y pluralidad absoluta de votos. En lo adelante hará este nombramiento a propuesta del mismo Supremo Gobierno, quien la verificará dos meses antes que se cumpla el término de cada secretario" (34).

Para la remoción de los secretarios, en el período de su encargo, era necesario seguir el procedimiento que determinaban los artículos 146 y 147, citados, en el caso que incurrieran en responsabilidad, entendiéndose que quedaba incluida aquella que resultara del refrendo de un acto ilegal. El Supremo Gobierno no solo no podía nombrarlos y removerlos libremente, sino que, tampoco podía suspenderlos en sus funciones, pues no obstante que el art. 164 en su parte relativa establecía, entre sus facultades, la de "Suspender también a los empleados que nombre el Congreso, cuando haya contra estos sospechas vehementes de infidencia, remitiendo los documentos que hubiera al mismo Congreso dentro de veinticuatro horas, para que declare si ha o no lugar a la formación de la causa, del texto del artículo 147 se desprende que la suspensión del secretario respectivo, procedería una vez que el Congreso decretara que si había lugar a la formación de la causa, quedando por lo mismo excluido de lo dispuesto por el citado artículo 164 en lo que

34-Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág.48

respecta a la suspensión de sus funciones y, por lo tanto, considerándose como funcionarios de distinta naturaleza, para este efecto, que de más empleados a los que se refiere dicho artículo.

Esta Constitución no consigna una facultad expresa para remover con libertad a los secretarios. Esto da lugar a dos supuestos: o bien eran inamovibles durante el período de su encargo, mientras no se encontraran en los supuestos de los artículos 145, 146 y 147 citados; o bien, si partimos del principio de que quien los nombraba podía removerlos, en cuyo caso nos encontramos con una situación parecida a la de los Sistemas Parlamentarios: puesto que la mayoría en el Congreso era definitiva para su nombramiento, esa mayoría podría obligarlos a dimitir, por un voto de censura, ya no en el caso de la ilegalidad del acto refrendado, sino por el lineamiento político del mismo.

En el mes de noviembre de 1821 la Regencia del Imperio promulgó un Reglamento denominado "Establecimiento de los Ministros" para "el gobierno interior de las secretarías de estado y del despacho universal". No establece el refrendo, aún cuando por su naturaleza se refiere concretamente a la organización y obligaciones de las Secretarías de Estado, pero no parece interesante mencionarlo por el uso que hace de los términos "Ministro" y "Secretario de Estado".

Concretamente se refiere a Secretarías de Estado y del despacho universal", sin embargo al referirse a las obligaciones de sus

titulares utiliza la palabra "ministro". En su art. I, bajo el título "Denominación y Número de Empleados" establece que "Cuatro son los ministros que se titulan secretarios de estado y del despacho universal...", así que habla de ministros pero determina que el nombre que les corresponde es el de Secretarios de Estado y del despacho universal, denominación que nuestro derecho proviene directamente de la Constitución de Cádiz de 1812. También es de importancia lo dispuesto en este cuerpo legal, ya que como no consagra el refrendo de los secretarios, la Regencia quedaba libre de someter sus actos a la firma legalizadora de los mismos secretarios.

4.2.- LA CONSTITUCION DE 1824.

El artículo 17 del Acta Constitutiva establece el refrendo, al decir: "Todos los decretos y órdenes del supremo poder ejecutivo deberán ir firmados del secretario del ramo a que asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos"(*7). Es de notarse que su redacción tiene gran parecido con la disposición de la de Cádiz de 1812 en su primer párrafo (Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario del Despacho del Ramo a que el asunto corresponda). Su artículo 16 fracción II, otorga al Poder

*7Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág.157

Ejecutivo la facultad de " nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho" (26), encontrándonos con ello que desde este cuerpo legal el referendo se encuentra supeditado en México a esta facultad. Por otra parte, no se consagra responsabilidad al ejercicio del referendo, ni se establece capítulo alguno sobre esta materia por lo que respecta a los mismos secretarios del despacho, suponiendo que se haya dejado para que fuera consignado en la Constitución que debería elaborarse.

El Congreso General Constituyente aprobó el día 3 de octubre de 1824 la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, firmada el día 4 y publicada al siguiente por el Ejecutivo con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la que fue la primera Constitución Republicana y Federal elaborada en el país, que alcanzó vigencia.

La Sección Sexta de su Título IV, bajo la denominación "Del Despacho de los Negocios de Gobierno" establece, entre otras cosas, la facultad referendaria. El artículo 118 dice: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento y sin este requisito no serán obedecidos" (27). Consagra, pues, el referendo como un requisito indispensable para la observancia de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente:

26 Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 157

27 Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 186

además, su artículo 119 establece la responsabilidad de los secretarios por el ejercicio del referendo, al decir: "Los secretarios del despacho serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con su firma contra esta Constitución, la acta constitutiva, leyes generales y constituciones particulares de los estados"^(*). De esta manera sigue los lineamientos de la Constitución Gaditana, puesto que el referendo es consignado con términos parecidos y, se insiste en responsabilizar a los Secretarios que eran nombrados y removidos libremente por el Presidente, por los actos que resultaran ilegales, estableciéndose expresamente, con lo que se amplía al texto de Cádiz, por lo que se refiere a los actos autorizados contrarios a la misma Constitución, Acta Constitutiva, leyes generales y Constitución de Estados. Con esta prevención se establecía un control de la legalidad de los actos del Titular del Ejecutivo, en el que intervenían tanto el Congreso (arts. 38 y 40) que determinaba si había o no lugar a la formación de la causa, contra el secretario en esta caso (art. 38, frac. I), se puede afirmar que en los demás casos, cuando resultara ilegal un acto, en los términos del artículo 119, dada la responsabilidad del secretario de los actos del Presidente, sería el quien tendría que responder, por haberlo autorizado.

La Constitución de 1824 se mantuvo vigente hasta 1835, sin sufrir reforma alguna aunque desde el año de 1826 empezaron a proponerse, no podía ser revisada, como ella misma disponía, hasta

^(*)Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 187

el año de 1830, pero ni esas, ni las posteriores al año 1830 llegaron a ser votadas por el Congreso. Con el propósito de que esta Constitución, con las reformas necesarias, tuviera nueva vigencia en el país, durante los años de 1846 y 1847, en el seno del Congreso, fueron formulados varios proyectos con este fin. Entre estos proyectos nos encontramos el voto particular de D. Mariano Otero, quien es por otra parte una de las personalidades de gran importancia en lo que a los antecedentes de nuestro juicio de garantías se refiere.

De importancia es ocuparnos de las ideas que expresa Otero al referirse al jefe del Estado y a los Ministros, que si el los llama, y en donde toca en forma incidental e implícitamente el referendo, al hablar de la responsabilidad de estos funcionarios a la que considera un tema vital, y propone la reforma de las disposiciones a ella relativas, al decir: "En el considero preciso zanjar multitud de cuestiones delicadas y fijar el verdadero carácter del jefe del Poder Ejecutivo, declarando que era inviolable siempre que obrase por conducto de un ministro responsable, y que este lo era por toda infracción de ley, ya consistiese en actos de comisión, o en una mera omisión. Respecto de la forma, según la Constitución federal, cualquiera de las dos Cámaras podía conocer de la acusación, según se necesitaban dos tercios del Gran Jurado para decidir sobre la formación del proceso, y el negocio pasaba después a la Suprema Corte de Justicia. Este sistema ha hecho ilusoria la responsabilidad. A la Cámara de Diputados, como más exaltada en su

amor a las instituciones, debe corresponder la declaración de si ha o no lugar a la formación de causa y para esto debe bastar la simple mayoría porque el respecto debido a las leyes y el interes de la sociedad, directamente afectado en los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos, demandan que los actos u omisiones de los mismos, sean examinados siempre que pueda suscitarse alguna duda respecto de la infracción; exigen que se instruya entonces un proceso, y este paso es el único efecto de aquella declaración. Al Senado, que reunirá la justicia al amor de las instituciones, toca fallar sobre el hecho pues que por su naturaleza misma, los delitos políticos deben ser juzgados de diversa manera que los comunes: se necesita en ellos menos dilación en las formas y más prestigio y amplitud de acción en los jueces: la inocencia queda garantizada con exigir tres quintos para la condenación, y al Poder Judicial se deja la designación de la pena, o todo el proceso en los delitos comunes. Todas estas reformas están contenidas en tres artículos. Debo, por fin, advertir a la Cámara, que en esta materia he diferido de algunos de mis compañeros de comisión, que querían establecer un juicio político, no solo para los delitos desingados por la ley, sino en general para dponer y declarar incapaces de otro empleo al Presidente y sus Ministros por ineptitud o mala conduca, fundándose en dos razones. En primer lugar no creo que a estos altos funcionarios se les debe hacer de una condición inferior a la del último hombre, violando en ellos el principio de justicia natural, conforme al cual a nadie se puede castigar por un hecho, si antes no se ha definido este con exactitud, y prohibido como un delito. En

segundo lugar, parece que esta facultad arbitraria sería una arma tremenda en manos de los partidos, un obstáculo más, que separara del poder a los hombres con honradez y sin ambición, y un germen de incesantes convulsiones. En una Nación donde ha habido tantos crímenes y ningún castigo, felicitémosnos si llegamos a conseguir que no queden impunes los que se hallan claramente definidos"^(*).

Se deduce que el criterio de Otero era que el Secretario se responsabilizaba de los actos del Titular del Ejecutivo, realizados por su conducto. Pero iba más lejos, puesto que liberaba de toda responsabilidad al Presidente si actuaba por medio de su ministro correspondiente y este, al autorizarlo, debería de aceptar el acto respondiendo como de uno propio. Para D. Mariano Otero, el Presidente de la República es inviolable no por la naturaleza misma de su cargo, sino que, se puede encontrar en esa situación privilegiada solo en el caso de haber actuado por conducto de su secretario respectivo. No es una inviolabilidad de igual naturaleza a aquella de la que goza el Rey en las monarquías puesto que este, por ser tal es inviolable y la intervención de un ministro o su ausencia, no puede cambiar su naturaleza; en cambio, en el caso, el Presidente se halla en esa situación inafectable por la intervención que tuvo su secretario correspondiente, al haber autorizado el acto, en quien puede recaer la responsabilidad, y de hecho recae; pero, en el caso de que el acto del Titular del Ejecutivo no haya sido autorizado, o habiéndolo sido no sea por el secretario idóneo, el

^(*)Tena Ramírez, Felipe. Ob.Cit. Págs. 418-459

Presidente tendrá que responder por el acto y ya no será inviolable. Por otra parte, se refiere al juicio de carácter político para el Presidente y sus Ministros, sosteniendo que solo se les deberá juzgar por los delitos consignados en la ley, o sea, se muestra partidario de establecer una responsabilidad por la legalidad del acto, en el caso a cargo del ministro que lo autorice, y que debería hacerse efectiva en los términos que el mismo propone.

El artículo 12 de su proyecto de Acta de Reformas reproduce el punto de vista de Otero, y dice: "El Presidente es responsable de los delitos que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no este autorizado por la firma del ministro responsable. Los Ministros responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comision, o sean de pura omision"⁴²). Bajo el nombre de " Acta Constitutiva y de Reformas fue promulgado el 21 de mayo de 1843, un cuerpo legal que, encuentra su base y fundamento en el Acta de Reformas de Otero, pero con algunas variantes. Puesto que la finalidad perseguida era la de la Constitución de 1824 tuviera nueva vigencia, con las modificaciones que en el Acta se consignaban, es de pensarse que en cuanto a la institución del refrendo se dió por ya establecida y se le incluyó solamente por lo que se refiere a la responsabilidad de los secretarios, en sus artículo 16 y 17 que en el fondo siguen los lineamientos establecidos por Otero. al decir: "Artículo 16. El

⁴²Tena Ramírez, Felipe. Ob.Cit. Pág 450

Presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aún de los de oficio exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan, no este autorizado por la firma del secretario responsable" y "Art. 17. Los Secretarios del Despacho responden de todas las infracciones de ley que cometan, ora consistan en actos de comisión, o sean de pura omisión" (43). Como puede apreciarse la redacción es muy semejante a la del artículo 12 del proyecto de Otero, pero con una diferencia de importancia, ya que en esta Acta de Reformas se designa, correctamente, como "Secretarios del Despacho" a los que aquella llamaba "Ministros".

4.3.- LAS CONSTITUCIONES CENTRALISTAS DE 1836 y 1843.

LA CONSTITUCION DE 1836.

En el año de 1835, dominado el Congreso por los Conservadores y durante el segundo período de sesiones de las Cámaras, sistema bicamarista establecido por la entonces vigente Constitución de 1824, decidieron organizarse en Congreso Constituyente, habiéndose resultado de ello la abolición del régimen federal por la Ley Constitutiva de 23 de octubre del mismo año, que recibió el nombre de "Bases para Nueva Constitución"; al año siguiente quedó terminada la nueva ley fundamental, dividida en siete estatutos, la cual se conoce también como Constitución de las Siete Leves" y que sirvió de base a un gobierno de dictadura.

⁴³Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág 474

En la Cuarta Ley se encuentran las disposiciones relativas al referendo. Su artículo 30 al señalar las atribuciones de los ministros, dice en su fracción II: "Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, en que el este conforme, y versen sobre asuntos propios de su ministerio". La responsabilidad respectiva la establece el artículo 32 al decir que "cada ministro será responsable de la falta de cumplimiento a las leyes que deban tenerlo por su ministerio, y de los actos del Presidente, que autorice con su firma y sean contrarios a las leyes, singularmente las constitucionales. La responsabilidad de los Ministros no se podrá hacer efectiva sino en el modo y términos que previene la tercera ley constitucional.

El artículo 15 de la misma Cuarta Ley, establece las prerrogativas del Presidente de la República y en su fracción III señala la de "Nombrar libremente a los secretarios del despacho, y poderlos remover siempre que lo crea conveniente"(*). La facultad para nombrarlos es reiterada por el artículo 29 de la propia ley, al disponer que los ministros serían exclusiva elección del Presidente de la República. En estas Leyes Constitucionales son usados indistintamente los términos "Secretarios del despacho" y "Ministros"; situación equivoca que debería haber sido evitada omitiendo la designación de ministros, puesto que por nuestra propia tradición constitucional la designación correcta es de "Secretarios". La firma del secretario lo responsabiliza por la

*Tena Ramírez, Felipe. Ob.Cit. Pág. 225

ilegalidad del acto refrendado, y se hacía efectiva, como la Tercera Ley dispone (Arts. 47, 48, 49 y 50), por la Cámara de Diputados, que declaraba si había o no lugar a la formación de la causa y en su caso, la sometía a la Cámara de Senadores, la que podía llegar a separarlo de su cargo, pero de considerar que había lugar a mayor sanción, pasaría el proceso al tribunal competente, que era la Corte Suprema de Justicia, la que (en los términos del art. 12, frac. II, de la Quinta Ley) conocería de las causas criminales, cometidas en este caso por los secretarios del despacho; lo que nos hace suponer, al no haber otra disposición al respecto, que la intervención de la Corte Suprema de Justicia, por lo que se refiere a la responsabilidad que surgía del refrendo solo procedería cuando el acto refrendado resultara la comisión de un delito.

La Constitución de las Siete Leyes dejó de tener vigencia el año de 1841. En el año de 1842 hubo dos proyectos de Constitución, que no lograron cristalizar y cuyo estudio omitimos. Asimismo, el Dictamen del Supremo Poder Conservador de 9 de noviembre de 1839, no merece mayor atención, puesto que en lo que se refiere al refrendo, reproduce, en su artículo 103 fracción Segunda y en su artículo 104, las disposiciones relativas de la Cuarta Ley Constitucional de 1836.

LA CONSTITUCION DE 1843.

Durante poco más de 3 años, las Bases Orgánicas presindieron con nominal vigencia la vida de México, hasta el triunfo del

pronunciamiento encabezado por el Gral. Salas en la Ciudadela, el 4 de agosto de 1846, que puso fin a la vigencia de estas. En sus artículos 96 y 100 se establece tanto el refrendo, cuanto la responsabilidad por su ejercicio, al decir: "96. 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 otro. Las órdenes que se expidieren contra disposición, y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorizacion, no serán obedecidas ni cumplidas" y "100. Los ministros serán responsables de los actos del Presidente que autoricen con sus firmas contra la Constitución y las Leyes" (**)

Cabe hacer notar que, al igual que en las Siete Leyes Constitucionales, se confunde el uso de los términos Secretarios y Ministros, utilizándolos indistintamente; así el artículo 87 que señala las atribuciones del Presidente de la República, en su fracción II establece la facultad de "nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho" y, de los artículo 93 al 103, bajo el título Del Ministerio", se les designa como ministros, salvo en el art. 97, en el cual se les llama "Secretarios de Despacho". La responsabilidad que surge del ejercicio del refrendo, se consigna por que se refiere a los que resulten contrarios a la Constitución y las Leyes, como en las demás Constituciones que llevamos vistas.

**Tena Ramírez, Felipe. Ob.Cit. Pág. 421

4.4.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE EXTRAORDINARIO DE 1856 - 1857.

Una vez más en la historia del constitucionalismo mexicano, un congreso tenía en sus manos el trascendente compromiso de instaurar el orden constitucional hasta entonces no logrado (a no dudar, por varias razones). Establecer el equilibrio entre los campos de acción de los Poderes Supremos de la Nación era el orden pretendido por el Constituyente de 1857. Sin embargo, a través de la redacción final de los artículos 89 y 90, que aluden al refrendo ministerial, puede decirse que su misión no fue comprendida cabalmente, como se deduce de la votación hecha a dichos artículos.

La intervención del Ejecutivo en facultades del Legislativo y la facilidad y diferencia a esa intervención son aceptación a una supuesta preeminencia del Ejecutivo. Esta actitud se presentó en la discusión al Proceso Legislativo. Francisco Zarco opinó que el sistema planteado por la comisión encargada, le parecía lento, y embarazoso. "Sujetar una misma ley a tres discusiones en una misma asamblea, no es más que perder inutilmente el tiempo; fijar el intervalo de diez días entre el primero y el segundo debates es prolongar las moratorias sin ninguna necesidad; y disponer que no hay votación sino hasta después de conocida la opinión del gobierno, tiene algo de humillante y establece el arte de ser ministerial sin equivocarse jamás.

Para insistir en una ley que no agrade al Ejecutivo se necesitan los dos tercios de votos de los diputados, resulta pura y simplemente que se nulifica la mayoría, y que un gabinete antiparlamentario que cuente con un tercio frustrara las resoluciones de la asamblea y dará la ley al país, siendo mentira el sistema representativo. En cuanto a la votación por diputaciones, debe restringirse a aquellos asuntos que interesen a uno o más Estados, pues, si se deja con tanta amplitud como la que da el artículo 69, se prestará a combinaciones numéricas de que resulte el triunfo de las minorías sobre las mayorías, lo cual es de todo punto antidemocrático". (**)

Como respuesta se le dijo que para evitar precipitaciones se habían contemplado tres sesiones, mediando entre las dos primeras el término de ocho días y fijando la tercera para cuando fuera conocido el parecer del Ejecutivo. "Es práctica constitucional -contestaba Mata- en muchas naciones, y lo ha sido en la nuestra, dar un grave peso al voto del Ejecutivo, porque tiene la ciencia de los hechos, porque conoce mejor los inconvenientes prácticos, y así se ha establecido que, cuando un proyecto de ley, cuando un bill (sic) es devuelto con observaciones, para ser ley, necesita ser votado por los dos tercios del Congreso.

**Zarco Francisco. Historia del Congreso Constituyente Extraordinario 1856-1857. Editorial del Colegio de México. México 1956. Págs. 215-220

Votar hasta ser conocida la opinión del Ejecutivo ofrece la ventaja de evitar que se encuentren en choque los dos poderes, porque se hiera el amor propio y se susciten conflictos y enemistades". (47) La discusión continuó en la sesión siguiente (quince de octubre de 1856), en la cual Zarco sostuvo las objeciones hechas en un principio, arguyendo:

"Cierto que el gobierno tendrá la ciencia de los hechos, pero de aquí no se infiere que sea el más ilustrado ni el más patriota de los representantes del pueblo, ni mucho menos que deba tener el veto absoluto. Lo mas que puede concedérsele es el suspensivo, pero para la insistencia debe bastar la simple mayoría. Otra cosa es salirse de los principios democráticos, confundir la división de poderes y arrancar del congreso la facultad legislativa para conferirla al gobierno que puede estar en minoría. El Ejecutivo tiene ya el derecho de iniciar, puede tomar parte en los debates, dando así a conocer su opinión sin necesidad del plazo que establece el proyecto, y, cuando devuelva una ley con observaciones, si ellas son fundadas, no es de suponer que el Congreso sea una turba de insensatos que se empeñen en estrellarse ante cualquier dificultad. Cuando haya obstáculos invencibles no será deshonoroso para los diputados cambiar sus votos, ceder a las circunstancias y retardar el logro de sus aspiraciones. Si se teme la tiranía parlamentaria y que el Congreso aspire a la dictadura, este temor es muy exagerado, y en verdad carece de fundamento. En los futuros congresos estarán

⁴⁷Zarco Francisco. Ob.Cit. Pág. 218

representados todos los partidos, porque las elecciones ya no se harán bajo la influencia de la revolución triunfante, como se hicieron las del actual; los gobiernos además de las influencias legítimas, pondrán en juego las que todos conocemos, y así será imposible la dictadura parlamentaria. Que haya luchas entre el Congreso y el Ministerio está en la esencia del sistema representativo, de esto no hay que alarmarse, y tales luchas no deben parar en enemistades sino en cambios ministeriales en el sentido de la mayoría". (4*)

Para Villalobos, otro constituyente, las principales dificultades que presentaba el sistema de la Comisión eran tres: 1.- La falta de una entidad reguladora en los conflictos que puedan suscitarse entre Ejecutivo y Legislativo; 2.- El veto absoluto, que creía antidemocrático; 3.- El método embarazoso y tardío adoptado para las discusiones. En su opinión es porque una sola cámara es insuficiente y ejemplifica el caso de Inglaterra, que cuenta con dos de ellas. El proceso legislativo es fundamental en la vida de la Nación y si bien es cierto que la facultad de iniciar leyes es una facultad legislativa compartida por el Congreso con otros individuos o instituciones, ello no altera aquel en sí, porque se limita al momento inicial del proceso.

Una intervención más profunda se constituiría una invasión de esferas, fenómeno que, sin sanción implica la gestión de un poder

*Zarco Francisco. Ob. Cit. Pág 219

único y absoluto. Dado el difícil momento histórico-político que la nación había vivido recientemente (la dictadura de Santa Anna), y pretendiéndose establecer un régimen de derecho con fundamento constitucional, se nombró una comisión que estudiaría la "facultad revisora" del Congreso (presidida por Arrijoja) y que consistía en enjuiciar y calificar los actos ejecutados por el Gobierno anterior a la luz del ordenamiento constitucional establecido.

Durante la sesión del día diez de marzo de 1856, en la tercera lectura al dictamen de la comisión especial encargada de reglamentar la facultad revisora del Congreso en comento -con el voto particular del interesante punto de vista a Aguado-, se planteó la siguiente división: Los actos "revisables" podían clasificarse en: a)- En razón de la autoridad comisora; actos del Ejecutivo, actos del Legislativo y actos judiciales; b)- Por el interés en juego; de acuerdo a su importancia o de acuerdo a los intereses en ellos afectados; c)- por su naturaleza; atendiendo al ramo de la administración; d)- En razón de los individuos; en última instancia, por afectar a la sociedad en general, por afectar solo a ciertas corporaciones y por afectar sólo a ciertos individuos.

Se propuso que, dado el ingente número de actos revisables sobre los que debía dictaminar el Congreso, se excluyeran de tal proceso los actos mínimos e insignificantes, por la intrascendencia que representaban, moción a la cual Aguado se opuso rotundamente. Consideraba que la revisión no es un acto estéril, porque entrañaba

la legalización de los actos de la dictadura de Santa Anna, importanco igualmente la revalidación de los actos de las administraciones de Alvarez y Comonfort que estaban por el Plan de Ayutla e investidas de facultades discrecionales. (47)

Aranda le objeto la imposibilidad de revisar todos y cada uno de los actos. Arrijoja -presidente de la comisión encargada- propuso entonces, escoger los actos revisables, a lo que Degollado respondió que: La facultad del congreso consiste en revisar y no en declarar revisables (los actos) pues revisables son los actos del gobierno conforme al plan de ayutla". Destacó que: "los actos que queden sin ser revisados pasarán por tácitamente aprobados, y que, entre estos hay muchos que se refieren a agravios particulares, de donde se resulta que los ciudadanos, particularmente los pobres, no tendrían a quien pedir reparación, pues si ocurriesen a los tribunales, se les diría que el acto de que se quejaban no había sido reprobado por el Congreso". (48)

El conceso era que se implicaba una labor minuciosa y, en el mejor de los casos, esteril. Arriaga dijo entonces: "... si las comisiones, allá a sus solas creen que un acto no es revisable, el Congreso tiene que conformarse con este parecer y que decir "consumatum est"...mientras haya actos que no se revisen, el Gobierno podrá tenerlos por tácitamente aprobados, los tribunales en espera de la revisión no admitirán quejas contra ellos, los

47Zarco Francisco. Ob.Cit. Pág.220

48Zarco Francisco. Ob.Cit. Pág. 116-117

particulares no tendrán a quien ocurrir y todo ello girará en un círculo vicioso..."(82)

Al votar el asunto se declaró, por 42 votos contra 38, que no había lugar a votar y se resolvió que el dictamen volviera a la comisión. Durante la sesión del día quince de marzo de 1856. Aguado insistió en que la facultad revisora del Congreso quedaba establecida por el Plan de Ayutla y que no era posible que el Congreso, formado a instancias de este, modificara dicha facultad. Arriaga aclaró que la comisión encargada no pretendía modificar la facultad revisora del Congreso sino que los actos "revisables" los dividía en tres clases cuya diferencia estribaba en la dificultad o trascendencia de dichos actos, los que podía facilitar el procedimiento de revisión. Esas clases eran: 1.- La especial (encargada a comisiones permanentes); 2.- La no especial (que no pasa a comisión alguna, y cuya votación era económica) 3.- La proposición que hata algún diputado para que se revise tal o cual acto determinado.

Al abordar el tema de la facultad revisora del Congreso se intula la interrelación que debía existir entre los poderes supremos. Y decimos "se intula" porque: 1) el Congreso no se reunió para instituir la referida facultad "a futuro", sino que solamente para estudiar los casos planteados por el gobierno dictatorial de Santa Anna, sin preveer falla o deformación en el sistema que se

*Zarco Francisco. Ob Cit. Pág. 118

intentaba implantar; 2) no se estableció relación con la responsabilidad en el juicio político .

Sin embargo, las intervenciones de los Señores Aguado, Degollado y Prieto dejan entrever su conciencia del futurismo, la previsión y la necesidad de dicha facultad. Todo ello, repetimos, sin pretenderse. "La facultad del Congreso consiste en revisar y no en declarar revisable, pues revisables son los actos del gobierno conforme al Plan de Ayutla", pudiendo suponerse que algunos constituyentes estaban conscientes de los propósitos del Plan de Ayutla y, lo que es más importante, en la sujeción del gobierno, como aparato jurídico - político, a la responsabilidad que entraña un puesto público, evitándose con ello excesos y deformaciones.

Lo más notable para el presente trabajo es la aceptación a responsabilizar de sus actos al Poder Ejecutivo frente al Legislativo, en función de la facultad revisora del Congreso y de facultad expresa reconocida a los diputados para cuestionar una posición cualquiera -fundamentalmente, por supuesto-, respecto de los actos de gobierno, que se abordó, y aunque fuera de una manera "retroactiva" e "intuitiva", había conciencia en que la responsabilidad del refrendo al Ejecutivo le exigía el Congreso. El Congreso sabía que de los actos cometidos debían tener un responsable, pero no supo aprovechar la experiencia tenida bajo un régimen dictatorial y legislar a futuro y previsoramente, ni el cimentado apoyo teórico que representaba la facultad revisora del

Congreso respecto de actos cometidos por cualquier miembro de cualquiera de los poderes supremos.

Esta conclusión se desprende de la sesión del día 31 de octubre de 1856, cuando debatiendo acerca del juicio político -contenido en el Título Quinto, artículo 105, del Proyecto de Constitución que nos ocupa-, se abordaron interesantes supuestos sobre la responsabilidad del Presidente y de su gabinete. El referido artículo decía: "Están sujetos al juicio político por cualquier falta o abuso cometidos en el ejercicio de su encargo: los Secretarios de Despacho, los individuos de la Suprema Corte de Justicia, los Jueces de Circuito y de Distrito y los demás funcionarios de la Federación cuyo nombramiento sea popular. El Presidente de la República está sujeto al mismo juicio por los propios delitos y por otros graves del orden común". (**)

El precepto anterior planteaba, primariamente, un sistema de responsabilidad solidaria. Ocampo opinó que era demasiado exigir responsabilidad por toda clase de faltas. El, que estuvo siempre por la responsabilidad ministerial, creía que no debía responsabilizarse simultáneamente (solidariamente) al Presidente y a los Ministros. Si el primero es responsable, deben dejar de serlo los segundos, y el presidente, que ha de responder por todo, tendrá o no ministros según le parezca".

**Zarco Francisco. Ob. Cit. Pág 242

De lo anterior se desprenden dos razonamientos: 1.- Ocampo trataba de responsabilizar únicamente al Presidente, pretendiendo, quizá, darle al cargo una distinción en razón de su jerarquía, o bien, por que seguía atado a la idea de preponderancia del Ejecutivo, pero menospreciando con ello la persona y la función de los "Secretarios de Despacho" (del gabinete todo). 2.- De acuerdo con la lógica de Ocampo, si el Presidente de la República era responsable de "todo" obviamente el se encargaría de hacer o no hacer el nombramiento de los ministros (Secretarios de Despacho). En este orden de ideas se presentaba como un "antecedente lógico" a la facultad de libre nombramiento y remoción del gabinete que tiene el titular del Ejecutivo, facultad que en sesiones anteriores había sido votada favorablemente y sin discusión, como se comentara en su momento oportuno, y de la dependencia y sometimiento que el gabinete debe al Presidente. Se dejaba, pues, absoluto control presidencial sobre el Gabinete.

Como apoyo al sistema presidencialista Ocampo añadió: "... el sistema parlamentario y las derrotas ministeriales son bastantes para lograr cambios en la política y para hacer saber a los gobernantes que merecen la confianza pública. Si esto no se cree suficiente, es menester decidirse por la responsabilidad del ministerio o por la del Gobierno del Estado, pero no por ambas a la vez". (52) La observancia y exigencia de la responsabilidad previene los abusos de autoridad, los derroches y la ineficiencia. Pero Ocampo no lo entendía así. Además la información actualizada que

⁵²Zarco Francisco. Ob. Cit. Pág. 250

Ocampo tenía del sistema parlamentario era equivocada, porque en 1856 Inglaterra estaba bajo el reinado de Victoria, y muchas reformas y avances se estaban logrando. Por otra parte, el Congreso, y en lo personal Ocampo, no daba muestras de haber realizado un estudio jurídico-social ponderando las ventajas que el sistema parlamentario podía aportar a la realidad de México (en nuestra modesta opinión : orden y conciencia cívica). Como presidente del congreso, la opinión de Ocampo era importante, y aunque fue secundado por algunos diputados, la idea no prevaleció en la mayoría de los integrantes de la comisión encargada, y en la sesión del 4 de noviembre, Arriaga se pronunció por esas mayorías: "en las repúblicas ningún funcionario puede ser inmune y, por lo tanto la responsabilidad debe hacerse extensiva al presidente y a los ministros, de ningún modo me parece justo que el primero quede impune por actos en que tiene parte. Para evitar debilidades de condescendencias, conviene someter a juicio al mismo Jefe de estado y así, cuando se sepa que toda falta importa responsabilidad, los gabinetes serán más compactos, habrá más unión entre los miembros del gobierno y se seguirá una política mucho más franca" (14). Sin embargo, el mismo declaró encontrar muy difícil establecer un deslinde entre el presidente y los ministros para averiguar las responsabilidades de los actos de gobierno.

García Granados externó no comprender como exigir responsabilidad al presidente, si ya se había dispuesto que ninguna orden se cumpliría si no iba autorizada por el ministro del ramo." Abierto el juicio

¹⁴Zarco Francisco. Ob. Cit. Pág. 252

sucedería -dijo- que el ministro se disculparía con el presidente y biceversa, diciendo que uno obró por orden expresa y el otro que al cumplir el acuerdo había habido excesos que no estaban en su ánimo" (**)

Todo lo que había que hacer era establecer expresamente en la constitución, al congreso de la unión como autoridad máxima para exigir responsabilidad para el refrendo, pero el constituyente no abundó en esta iniquidad. El artículo 105 sobre el juicio político se reformó, quedando finalmente como sigue: La facultad presidencial de libre nombramiento y remoción del gabinete está contenida en la fracción segunda del artículo 86 (sometida a discusión en la sesión del 17 de octubre de 1856), y que textualmente decía: "Artículo 86: las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:II nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y nombrar y remover a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento no este determinado de otro modo en la constitución o en las leyes (**)

La redacción final del artículo se aceptó mayoritariamente con la inclusión de algunas palabras más, quedando como sigue: "..... II nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y nombrar y remover a los demás empleados de la unión, cuyo

**Zarco Francisco. Ob. Cit. Pág. 253

**Zarco Francisco. Ob.Cit. Pág. 202

nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la constitución o en las leyes". Podía incluirse las palabras que se desearan, porque no era la redacción lo que estaba equivocado. El error estaba en instituir como facultad expresa el dominio del presidente sobre el gabinete, lo cual contraponen las facultades de ambos órganos la facultad de libre nombramiento y remoción que nos ocupa y el refrendo ministerial, a nivel constitucional y teórica y prácticamente, rompe el equilibrio entre los poderes supremos.

En virtud de la inestabilidad política que se estaba desarrollando era necesario un ejecutivo fuerte: las decisiones requerían rapidez y energía, y aunque la consulta y consenso del congreso seguían siendo fundamentales, las circunstancias exigían cierta libertad de acción al poder Ejecutivo, sin que tal fuera excusa para alegar incumplimiento o desobediencia a la carta magna.

La última mitad del siglo XIX e inicios del siglo XX fueron una etapa muy difícil para México. Las características circunstanciales de la situación eran diferentes en el territorio de nuestro país, aunque en general predominaba el descontento. La orientación parlamentarista que el constituyente de 1857 trató de dar a la Constitución Mexicana, fue modificada paulatinamente por las reformas de estos años. Hasta que en 1874 se volvió la atención nuevamente hacia el sistema presidencialista: Encontramos estos aspectos en la reforma del seis de noviembre de 1874:

- 1.- Depósito del poder legislativo en un congreso general que se divide en dos cámaras....
- 2.- El senado se compone de dos Senadores por cada estado....
- 3.- En el senado se fija el quorum especial de dos terceras partes de sus miembros...
- 4.- Los periodos del congreso no se alteran....
- 5.- El derecho de iniciativa de leyes se extiende, por supuesto, a los senadores; y los proyectos sobre empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas deberían discutirse primero con los diputados.
- 6.- El veto presidencial da un paso adelante, pues ya con esta referencia es obligatorio consultar al ejecutivo, aunque la simple mayoría de las dos cámaras es suficiente para volverlo ineficaz.
- 7.- Se establecen las indispensables reglas para resolver las variadas situaciones en que la opinión de las cámaras no sea un informe, total o parcialmente.
- 8.- De la facultad del congreso para formar nuevos estados ...
- 9.- De las facultades exclusivas de cada cámara...
- 10.- De los delitos comunes y oficiales (establecía a la cámara de diputados como jurado de acusación, y a la de senadores como jurado de sentencias).
- 11.- De las restricciones a la comisión o diputación permanente para convocar a sesiones extraordinarias al congreso (se exigía oír

al ejecutivo y que la resolución se adoptase por el voto de dos terceras partes de individuos presentes)". (**)

Finalmente en la Constitución de 1857 queda consignado el referendo como un requisito necesario para el cumplimiento de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente. Su artículo 88 lo establece, al decir: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda. Sin este requisito no serán obedecidos"(**). Asimismo, consagra para el Presidente de la República, la facultad para nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho en su artículo 85, fracción II. La Constitución de 1857 se mantuvo vigente hasta el año 1917, no obstante que en un corto lapso durante ese período simultáneamente rigió el Estatuto Provisional del Imperio de Maximiliano, para ciertas partes del país, en el cual no se establece el referendo, otorgándose funciones puramente consultivas a los Ministros. Las leyes de Secretarías de Estado que fueron expedidas bajo la vigencia de la Constitución de 57 no se ocuparon del referendo, limitándose a enumerar las Secretarías y fijarles sus atribuciones.

**Pizarro Sánchez, Nicolás. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Ed. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados 1967. Tomo II. Pág. 412,413

**Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. Pág. 622

5.- DIVERSOS CONCEPTOS DEL REFRENDO

5.1.- CONCEPTOS DOCTRINALES.

Con el fin de encontrar el significado que tiene la palabra refrendo para el derecho y poder delimitar el campo de aplicación que le corresponde, antes que nada diremos que, en términos muy generales, refrendo pasa a ser un vocablo de aplicación técnica jurídica con un sentido muy parecido con el que se le conoce en el lenguaje usual. Si el concepto más simple de refrendar, jurídicamente es : "legalizar un despacho o cédula, firmando después del superior"^(*), esta palabra es usada en su sentido más general como una forma de legalizar y si este término, sin atender a sus fines jurídicos propiamente dichos es un acto de consentimiento, debemos aceptar que el refrendo viene a ser originalmente, para el derecho, una especie de adhesión.

Dentro de la teoría general del derecho, refrendar es un concepto que tiene un entronque común, dado que en principio desarrolla funciones muy semejantes, con los conceptos de adherirse, autenticar y legalizar. El refrendo es un medio material que se utiliza para expresar la legalidad de un documento. En este sentido es la expresión objetiva de la certificación de un determinado acto,

^(*)Cabanellas, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. Tomo II. Argentina 1959.

autorizándolo o legalizándolo, por considerarlo auténtico. Ahora bien, la autorización que se alcanza con la realización del refrendo se contrae a establecer la autenticidad del objeto refrendado; 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.

Dentro del Derecho procesal civil, Eduardo Pallares dice que refrendar es: "legalizar un despacho o cédula, firmando después de la firma del superior"(*0). Esta definición es casi igual a la que expresamos, pero veamos que entiende este mismo autor por "legalizar" para esta rama del derecho. Dice que legalización es "la anotación puesta en un documento por el funcionario correspondiente, para hacer constar que la firma o firmas que en aquel 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 magistrados, y se hace constar la función o cargo que desempeña la persona que expidió el documento"(*1).

Según Caceres Crosa, el refrendo implica..."un acto concomitante y en cierto sentido principal, al que la acción de refrendar se suma para completarlo o perfeccionarlo. Más concretamente, el refrendo implica la simultánea concurrencia de dos voluntades coincidentes, a veces de distinto rango, cuyas

*0Pallares, E. Diccionario de Derecho Procesal Civil. México 1956

*1Pallares, E. Ob. Cit. Pág. 278

determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto participado o complejo, que se expresa mediante el elemento formal de la aposición de la firma y del refrendo o contrafirma de las personas que en mismo intervienen"(*2). Considera que cabe distinguir en la acción de refrendar dos elementos claramente diferenciados. Es el primero el elemento subjetivo que inside en la declaración de voluntad del ministro refrendatario, la decisión de colaborar o simplemente de consentir el acto realizado en ejercicio de las funciones legales del Jefe del Estado, asumiendo la responsabilidad del mismo (refrendo material). Ahora bien, por un elemento formal. El instrumento expreso de que se sirve el ministro para manifestar su adhesión o consentimiento, así como el medio aprobatorio que concreta y personaliza la responsabilidad derivada es la firma con el ministro suscribe el acto en cuestión (refrendo formal"(*3). Y después agrega "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 consiente el acto emanado del Jefe del Estado, haciendolo suyo y aceptando las consecuencias del mismo. Sin esta decisión que se traduce en una colaboración voluntaria, en un asentamiento espontáneo, no es posible explicarse el sentido que inside en el instituto que examinamos. Ahora bien, semejante estado

*2 Cázares Crosa, Gonzalo. El refrendo Ministerial. Introducción. Madrid 1934. Pág V

*3 Cázares Crosa, Gonzalo. Ob. Cit. Pág. 31

de voluntad puede ser exteriorizado mediante dos formas diversas: 1a.) estampando la firma, suscribiendo la decisión si el acto de que se trata se produce por escrito, modo de refrendo que llamaremos expreso. y 2a.) por la no dimisión, forma de refrendo tácito, en cuanto que el ministro que permanece en el cargo realiza un acto concluyente por virtud del cual manifiesta que consiente el acto oral producido por el Jefe del Estado o la omisión en que este incurriere, aceptando la responsabilidad correspondiente" (**).

Para Daniel Moreno el refrendo "...constituye el traslado de un precepto tomado de otros sistemas o regímenes constitucionales, pero sin consecuencia alguna. Podría más bien pensarse que establece cierta jerarquía favorable a los secretarios en virtud de que para otros miembros del gabinete, como los jefes de los departamentos administrativos, no tiene esta función." (**). O sea que los secretarios de Estado tienen también una función política, de la que en teoría carecen los jefes de Departamento. En realidad, dada la forma de nombramiento de ambos y la posibilidad de su remoción, discrecional, es un matiz más bien formal que de consecuencias en el orden constitucional y político.

Gabino Fraga ha realizado un serio estudio sobre esta institución. Dice el tratadista que "a primera vista en un régimen presidencial, el refrendo tiene por misión dar autenticidad a los

**Cázarez Crosa, Gonzalo. Ob. Cit. Pag. 34

**Moreno, Daniel. Derechos Constitucionales en México. Editorial Pax - México. México 1973. Pág. 375

actos que certifica y que esta suposición se ve reforzada por dos argumentos: a) que el goce y ejercicio de todas las facultades ejecutivas las posee el presidente, y b) que el presidente puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado."(**) Sin embargo, señala la existencia de argumentos en contra del punto asentado en el párrafo anterior: a) que el refrendo viene de la Constitución de Cádiz donde se quiso limitar el poder del monarca, y que tal idea parece ser la que inspiró al Constituyente de Querétaro; b) que si la función del secretario de estado fuera exclusivamente certificante, no se encontraría la razón por la cual se excluye a los jefes de departamentos administrativos; c) que la Constitución establece prácticamente la irresponsabilidad del presidente ya que ordena que durante el tiempo de su mandato únicamente puede ser acusado por traición a la patria y por delitos graves del orden común; por tanto, que la responsabilidad del ejecutivo recae en los Secretarios de Estado. Así el mencionado funcionario para evitar caer en la responsabilidad de refrendar una ley anticonstitucional, debe negarse a solidarizarse con esa norma.

5.2.- CONCEPTO JURIDICO DEL REFRENDO.

El artículo 92 de la Constitución constituye la institución denominada refrendo, y a la letra dice: "Todos los Reglamentos,

**Fraga, Gabino. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1981. Pág. 2731

Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos." El refrendo, en cuanto formalidad de cacillería, tiene su origen en las antiguas monarquías asiáticas y lo que persiguió fue autenticar el sello del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria de poder personal. Más cercanos en el tiempo, los antecedentes de nuestro refrendo son la Constitución Francesa de 1791 y la española de 1812. En estas Constituciones los ministros no podían ser miembros del Poder Legislativo, lo que ya implicaba un distanciamiento con el sistema parlamentario. Además la Constitución Francesa asentó que el rey gobierna con sus ministros, es decir, no gobierna solo, y es únicamente el rey quien los nombra y quien los puede sustituir dependiendo los ministros sólo de él.

El refrendo paso al Derecho Constitucional Mexicano y no tenemos mayores antecedentes de lo que se persiguió con su establecimiento, en el artículo 17 del Acta Constitutiva de 1824 no hubo mayor debate sobre él. Fue José María Luis Mora quien solicitó que el refrendo quedara en el Acta, ya que el artículo del proyecto de Acta que lo consagra había sido suspendido y este era una figura jurídica importante: "Porque es una salvaguarda de las leyes y una traba al poder ejecutivo al no poder este expedir órdenes, decretos sin la firma del secretario respectivo." (*7) Zavala, Cañedo y

*7Carpizo, Jorge. Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 1981. Pág. 2732

Bustamante apoyaron a Mora. En los debates de la Constitución de 1824, tampoco se suscitó mayor discusión al respecto.

En nuestro sistema, la facultad del refrendo de los secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, esta intimamente ligada con la atribución del presidente de nombrarlos y removerlos libremente. Por lo tanto, jurídicamente, el refrendo entre nosotros cumple solo una función formal de carácter certificativo, sin desconocer que puede adquirir sentido político si un secretario de estado o jefe de departamento administrativo renuncia por negarse a refrendar, y su razones son de peso". En este caso el efecto dependerá de muchas circunstancias y personalidad política de renunciante, así como del eco que logre la opinión pública.

CAPITULO II: NATURALEZA JURIDICA DEL REFRENDO SECRETARIAL EN EL
SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

- 1.- El Congreso Constituyente de 1916-1917
- 2.- La Constitución de 1917
- 3.- La facultad presidencial de libre nombramiento y remoción del Gabinete
- 4.- La importancia del Refrendo en la Constitución Mexicana
- 5.- Los beneficios o perjuicios que representa el refrendo
- 6.- Estructura del Sistema Presidencial Mexicano:
 - 6.1.- Como se encuentra estructurado el sistema
 - 6.2.- La División de Poderes
 - 6.3.- La función de esos poderes.

1.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917

En el discurso pronunciado por Carranza en la inauguración de labores del Congreso (1 de diciembre de 1916), su autor describió el carácter de las reformas. Fue una crítica general a aquellos aspectos de la Constitución de 1857 que, según el propio Primer Jefe, habían impedido su vigencia efectiva y abierto el paso a la dictadura. "Para Carranza,... los legisladores de 1857 se conformaron con la proclamación de principios generales que se procuraron llevar a la práctica acomodándose a las necesidades del pueblo mexicano; de manera que nuestro código político tiene en general el aspecto de fórmulas abstractas en que se han condensado conclusiones científicas de gran valor especulativo, pero de las que no ha podido derivarse sino poca o ninguna utilidad positiva" (**)

Después de esta crítica general, Carranza señaló que los derechos individuales que la Constitución de 1857 había declarado como la base de las instituciones sociales, habían sido conculcados sistemáticamente por los diversos gobiernos; que las leyes del juicio de amparo ideado para proteger aquellos derechos, no había hecho otra cosa que embrollar la justicia; que, en general, los principios básicos de la Constitución de 1857 no habían pasado de

**De la Madrid Hurtado, Miguel. "El Congreso Constituyente de 1916-1917." XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados (1967). Derechos del pueblo mexicano. México a Través de sus constituciones. Tomo II. p. 559.

ser una bella esperanza, cuya realización se había burlado de una manera constante(47). Brevemente expuesta, tal era la idea de Don Venustiano Carranza.

A continuación, la reproducción de las palabras dirigidas al Congreso, nos darán las soluciones propuestas por el caudillo: "La Constitución de un pueblo -dijo Carranza al Constituyente- no debe procurar, si es que ha de tener vitalidad que le asegure larga duración, poner límites artificiales entre el Estado y el individuo, como si se tratara de aumentar el campo a la libre acción de uno y restringir la del otro, de modo que lo que se da a uno sea la protección de lo que se reserva al otro; sino que deba buscar que la autoridad que el pueblo concede a sus representantes, dado que a él no le es posible ejercerla directamente, no puede convertirse en contra de la sociedad que la establece, cuyos derechos deben quedar fuera de su alcance, por supuesto que ni por momento hay que perder de vista que el gobierno tiene que, forzoza y necesariamente, el medio de realizar todas las condiciones sin las cuales el derecho no puede existir y desarrollarse. (70) Partiendo de este concepto, que es primordial, como es el que tiene que figurar en primer término, marcando el fin y objeto de la institución del Gobierno, se dará a las instituciones sociales su verdadero valor, se orientará convenientemente la acción de los poderes públicos y se terminarán

47De la Madrid Hurtado, Miguel. Ob. Cit. p. 560

70Romero García, Fernando. Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1917. Imprenta de la Cámara de Diputados. México, 1922. Tomo I. p. 250.

hábitos y costumbres sociales y políticas. Es decir, procedimientos de gobierno hasta hoy no fundamentados, debido a que si el pueblo mexicano no tiene la creencia de un pacto social en que repose totalmente la organización política, ni en el origen divino de un monarca, señor de vidas y haciendas, si comprende muy bien que las instituciones que tiene, si bien proclaman altos principios no se amoldan a su manera de sentir y de pensar, y que lejos de satisfacer necesidades, protegiendo el pleno uso de su libertad, carecen por completo de vida, dominado como ha estado, por un despotismo militar enervante y por explotaciones inícuas, que han arrojado a las clases más numerosas a la desesperación y a la ruina.

Ya antes dije que el deber primordial del Gobierno es facilitar las condiciones necesarias para la organización del derecho o, lo que es lo mismo, cuidar de que se mantengan intactas todas las manifestaciones de libertad individual para que, desarrollándose el elemento social pueda, a la vez que conseguirse la coexistencia pacífica de todas las actividades, realizarse la unidad de esfuerzos y tendencias en orden a la prosecución del fin común: la felicidad de todos los asociados. (71)

La soberanía no ha expresado ninguna realidad -continuó Carranza-.... el Poder Público se ha ejercido, no por mandato libremente conferido por la voluntad de la Nación manifestada en la

71Romero García, Fernando, Ob. Cit. p. 263.

forma en que la ley señala, sino por imposiciones de los que han tenido en sus manos la fuerza pública.(72)

Tampoco ha tenido cumplimiento, denunció el Primer Jefe, el principio de la división de Poder Público; todos los poderes se han ejercido por una sola persona, consolidándose el centralismo de las potestades estatales con la abdicación que de sus competencias había hecho el Poder Legislativo, al conferir al Presidente de una manera sistemática facultades extraordinarias para legislar.

El principio federativo fue también denunciado francamente por Carranza como carente de realidad:...ha sido siempre el poder central el que ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel ...los poderes del Centro se han ingerido en la administración interior del Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las ordenes de aquellos, o solo se autorice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido, casi invariablemente, la llama de administración de los contadores que ha visto la Nación desfilar en aquellos(73).

Soberanía popular, gobierno representativo, derechos del hombre, división de poderes, sistema federal, principios todos ellos del régimen constitucionalista de 1857, eran para Carranza ficciones

72De la Madrid Hurtado, Miguel. Ob. Cit. p. 599

73Romero García, Fernando. Ob. Cit. Pp. 386 y 387.

políticas. Sin embargo, el proyecto de reformas que presentó a la Asamblea de Querétaro, se movió dentro de aquellos postulados. Ni siquiera la experiencia reconocida por el mismo acerca de la vigencia, o, mejor dicho, de la falta de vigencia de los preceptos de la constitución liberal fue motivo suficiente para que los ideales constitucionales del pueblo mexicano, que venía tratándose de imponer desde 1824, fueron rechazados. Las reformas propuestas por el Primer Jefe tendieron a reafirmar la estructura fundamental de la Carta de 1857, modificando solo su reglamentación concreta. Fue objeto de especial preocupación dentro de dichos proyectos la libertad humana, finalidad esencial de las constituciones para Carranza.

Casi para terminar su discurso en las misma sesión inaugural, Carranza se dirigió al Constituyente en los siguientes términos:

"Esta es la oportunidad, señores diputados, de tocar una cuestión que es casi seguro se suscitará entre nosotros ya que en los últimos años se ha estado discutiendo, con el objeto de hacer aceptable, cierto sistema de gobierno que se recomienda como infalible, por una parte contra la dictadura, y por la otra, contra la anarquía, entre cuyos extremos han oscilado constantemente desde su independencia, a saber: el régimen parlamentario. Creo no solo conveniente sino indispensable, deciros, aunque sea someramente, los motivos que he tenido para no aceptar dicho sistema entre las reformas que traigo al conocimiento de vosotros.

DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE

La elección de los hombres adecuados para desempeñar tal comisión no fue fácil. La simple sugerencia de algunos candidatos causó polémica al grado de hacer intervenir a la Presidencia del Congreso para decidir la integración de la referida Comisión.

Lectura del Proyecto propuesto. En esa sesión (séptima) se leyó el proyecto de Constitución propuesto por Carranza, el cual sostenía el carácter y redacción de los preceptos analizados por esta tesis.

Así, el artículo 92 establecía que:

"Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán ir firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponde, y sin este requisito no serán obedecidos, exceptuándose los dirigidos al gobierno del Distrito, que enviará directamente el Presidente al Gobernador".

Y, por otra parte, el artículo 89, fracción segunda del referido proyecto, establecía:

"...(es facultad y obligación del Presidente):...II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, y a los

gobernadores de los territorios, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes..."(74)

Durante la 48a. sesión ordinaria, 18 de enero del mismo año, al someterse a discusión la fracción segunda del artículo 89 que nos ocupa, el cuestionamiento de las facultades presidenciales suscitaría un interesante debate respectivo de los sistemas parlamentarios y presidencialista. Veinticinco diputados "parlamentaristas" habían presentado una iniciativa, el día anterior a esa sesión, reconociendo la facultad presidencial contenida en la fracción segunda del artículo 89, pero no con aprobación de la cámara de diputados.

Para comprender la posición de los diputados que propugnaban el parlamentarismo presentamos el discurso del diputado Manjarrez que es el primero en tomar la palabra en la discusión, y al declararse pro-parlamentarista, diría también que:

"...La revolución se hizo en contra del poder ejecutivo, no en contra del poder legislativo,...Ya hemos quitado muchas facultades a este último... Si estuviéramos todavía en tiempo oportuno, yo

⁷⁴Romero García, Fernando. Ob. Cit. p. 357.

vendría a abogar francamente en pro del sistema parlamentario, que es el único, y debe entenderse así, que garantiza el funcionamiento de la democracia. Pero parece que aquí hemos entendido mal cuales han sido las aspiraciones populares en cuanto se refiere a la tendencia de la revolución en parte esencialmente política. La revolución, señores diputados, debe entenderse bien porque se hizo, y como una razón voy a decir a ustedes lo siguiente: Supongamos que cualquier revolucionario encontrara a un diputado de los que sirvieron a Porfirio Díaz o a Huerta; cuando más lo metería a la cárcel y a los pocos días ya estaría libre; pero a Porfirio Díaz, Victoriano Huerta o a cualquier otro gobernante o jefe político de aquellos tiempos, indudablemente se les haría un juicio sumario y se les colgaría. Pero ya repito, señores, que en vez de venir a limitar las funciones del Ejecutivo, vamos a ampliarlas cuanto más sea posible y vamos a maniatar al Legislativo.

Y bien señores: ya al Legislativo le hemos quitado muchas facultades; ya con ese veto presidencial le va a ser casi imposible legislar ampliamente hasta donde los preceptos consideran que sean aprobados, y poniendo al Legislativo en condiciones de que no pueda ser ni con mucho un peligro; en cambio el Ejecutivo tiene toda clase de facultades; tenemos esta Constitución llena de facultades para el Ejecutivo, y esto, que quiere decir? Que vamos a hacer legalmente del Presidente de la República un dictador, y esto no debe ser....Pido la aprobación de la iniciativa.... Para que un ministro sea considerado como tal... Si señor; a nadie se le oculta que

precisamente los Secretarios de Estado, ahora Secretarios de Despacho o casi nada, deben ser funcionarios con todas las responsabilidades y atribuciones que competen a sus cargos. Estamos seguros de que los Secretarios de Estado desempeñan funciones muy altas y no tienen estas responsabilidades; no tienen ese carácter.

Señores, para que tengan ese carácter, para que tengan esas responsabilidades, yo pido que se apruebe esa iniciativa que hemos presentado veinticinco diputados; de otra suerte, señores, esos que llaman vulgarmente ministros, para mí son iguales a cualquier empleado, a cualquier taquígrafo, es lo mismo". (7*)

Aquí se presentan las palabras de uno de los diputados que estuvieron a favor del presidencialismo. En turno, el diputado Manuel Herrera:

Señores diputados: por pocos momentos ocuparé la atención de vuestra soberanía. El señor Pastrana Jaimés, que me ha precedido en el uso de la palabra, ha dicho, que es de vital importancia la cuestión que se somete en el artículo a discusión. No cabe duda señores que si es de bastante importancia. El con su peroración, esbozó el sistema parlamentario a la vez que el sistema presidencial, diciendo que no trataría ninguno de ellos por no ser el momento oportuno. Sin embargo dice que hay que dar un paso en el sistema parlamentario, sometiendo a la aprobación de la cámara de

*Romero García, Fernando. Ob. Cit. Tomo II. p. 437.

diputados el nombramiento de los secretarios de estado y demás funcionarios a que el artículo se contrae. Yo, señores diputados, que soy enemigo de la forma parlamentaria, aun cuando se perfectamente que en suiza, cada día se rebustece y que ha producido benéficos resultados, tampoco me opongo a que el sistema presidencial ha producido la república más grande y democrática que ha existido sobre la faz de la tierra.

A este respecto, señores diputados, me voy a permitir decir a ustedes que en los países parlamentarios se tiende de una manera directa a la anulación del poder ejecutivo, a la vez que a la fortificación del poder legislativo y del departamento judicial; porque el sistema presidencial es un sistema de equilibrio, para equilibrar los dos poderes, o más bien, los tres poderes. En mi concepto las cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros... El ejecutivo debe tener libertad de acción.....El sistema presidencial tiene que caminar armoniosamente; tiene que caminar armónicamente cada uno de ellos; tienen elementos perfectamente iguales cada uno de ellos y sus atribuciones están equilibradas para la marcha armónica, para producir el mejoramiento del pueblo; pero no es, señores, como dice el señor Pastrana Jaimes, que esta cámara haya dado facultades al presidente de la república para constituirse en dictador; no señores, debe hacerse constar que no es así, que eso es mentira; lo se ha hecho hasta ahora en esta cámara es reconocer cuales son las cualidades, las condiciones necesarias para formar un sistema presidencial eminentemente

democrático, absolutamente republicano: eso es lo que se ha hecho. (7*)

Ahora, contrayéndome únicamente al punto de discusión, debo manifestar a ustedes que, en mi concepto, las cámaras no deben tener intervención en el nombramiento de los ministros, porque esa es atribución del poder ejecutivo, que debe promover directamente a las cuestiones financieras, a la de policía, a procurar el bienestar económico de la república; a este respecto debe tener un programa trazado, una política que bajo ningún concepto debe estar supeditada a otro poder. Para esto debe tener libertad de acción, acción que debe ser franca y de la que es responsable, ejercerla únicamente sin que el poder legislativo intervenga, y he aquí precisamente el afianzamiento del poder presidencial.

No demos un paso al sistema parlamentario o establezcámoslo de una vez. Ya no es tiempo de que los que están por el sistema parlamentario apoyen este sistema; deberían haberle propuesto y apoyado a su debido tiempo. Ahora estamos en el sistema presidencial, rechaza la proposición que ustedes hacen, enteramente, por que es una proposición que cabría perfectamente dentro del sistema parlamentario, pero no dentro del sistema presidencial, porque lo desintegraría, dejaría de ser presidente y no queremos híbrides en nuestro gobierno. Hagamos que sea netamente de equilibrio, que sea un poder netamente presidencial, y así no dudo

*Romero García, Fernando. Ob. Cit. p. 439.

que pronto veremos prosperar la república y encumbrarse a las inmarcesibles cumbres del progreso".(77)

A las palabras de Manuel Herrera podría plantearse la siguiente pregunta:

La revolución había surgido para crear una alternativa favorable y común; se suponía que se aprendería de los errores pasados y que, al ser la concentración de poder, uno de esos errores, se optaría por un sistema más equilibrado. Entonces, por que partió de la promisa que no era el sistema de equilibrio de poderes el que había fallado?

VOTACION.

Siendo las 19:15 p.m. de esa 49a. sesión, el Secretario Ancona Albertos precedió, por acuerdo de la Presidencia, a suspender la discusión, misma a la que, al reanudarse dos horas más tarde, el Secretario Bojorquez preguntaría:

"Por acuerdo de la Presidencia se pregunta a la Asamblea si no se considera suficientemente discutida la fracción segunda del artículo 89. Las personas que esten por la afirmativa, sirvanse

77Romero García, Fernando. Ob. Cit. p. 439.

ponerse de pie. Si se considera suficientemente discutida. Se reserva para su votación".(7*)

Durante la discusión (que realmente fue solo la proposición para la discusión) del artículo 92, Rivera Cabrera propuso que el artículo 90 ("Para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso, por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría"), se separara junto con el 92, en el momento de la votación, porque en su concepto estaban relacionados.

Pero Palavicini objetó que nada había que relacionara o implicará entre ambos artículos, y al concondar la Presidencia con esta opinión (7*), se procedió a la votación. El resultado fue: aprobación por unanimidad de 142 votos todos los artículos, a excepción del 80 y del 91, que fueron aprobados por 140 votos de la afirmativa contra dos de la negativa, correspondientes a los ciudadanos Fernandez Martinez y Majarrez.

2.- LA CONSTITUCION DE 1917.

La última mitad del siglo XIX e inicios del siglo XX fueron una etapa muy difícil para México. La situación geográfico-política

7*Idem. p. 445.

7*Romero García, Fernando. Ob. Cit. Pp. 347 a 350.

influyó determinadamente en la circunstancia de las diversas regiones del territorio nacional. En general, predominaba el descontento y la anarquía originados por las políticas intervencionistas y despóticas del gobierno de Díaz. La orientación parlamentarista que el constituyente de 1857 trató de dar a la constitución mexicana, fue modificándose paulatinamente por las reformas de los años subsecuentes. Sin embargo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, se establece el referendo en términos semejantes a los del artículo 88 de la Constitución de 1857.

En efecto, es su artículo 92 el encargado de establecerlo, al decir: "Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos..." Hasta aquí reproduce lo establecido por la Constitución de 57, pero debido a la aparición de los Departamentos de Estado dentro de la Ley fundamental vigente, el mismo artículo amplía la disposición diciendo: "los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al Gobernador del Distrito y al Jefe del Departamento respectivo".

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

libremente a los Secretarios de Despacho. Es esta facultad presidencial una nota que en forma relevante le da a nuestro régimen el caracter de sistema presidencial. En el sistema legal mexicano el referendo establecido por la Constitución ha sido tratado además por diversas leyes de Secretarías y Departamentos de Estado y ha sido materia de reglamentación por parte del Ejecutivo, como a continuación pasamos a ver. (40)

No obstante que en el mismo año de 1917 se expide una Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, no se ocupa del referendo y es hasta la Ley del mismo nombre de 1934, donde se encuentra prevista esta institución en su artículo 23 que dice: "los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expida el Presidente de la República, o de las leyes que promulge, relacionadas con ramos de la competencia de dos o más secretarías, deberán ser refrendadas por todos y cada uno de los Secretarios encargados del despacho a que el asunto corresponda". En esta ley se resuelve una hipótesis no prevista en forma expresa por el texto constitucional, aunque si implica, que se presenta en la práctica, y que son aquellos actos presidenciales relacionados con dos o más Secretarías de Estado y que por lo mismo necesitan ser refrendados, y la ley utiliza esta palabra por otros tantos Secretarios del despacho. Por otra parte, este ordenamiento señala que es necesaria la la firma del Secretario para las leyes que promulgue el Presidente, asunto que nos limitamos

40Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1957. Edit. Porrúa, S.A., México, 1957. p. 624.

a enunciar aquí, puesto que será materia de nuestra atención posteriormente.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1935, en su artículo 24 establece: "las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidas por la Presidencia de la República deberán, para su validez y observancia constitucional ir firmadas 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 refrendadas por todos los titulares de las dependencias a que el asunto corresponda". Esta disposición crea una obligación de refrendar para los jefes de Departamentos de Estado, asunto no previsto en la Constitución.

En el citado artículo 24, fue materia de reglamentación por parte del Ejecutivo; Reglamento expedido el 29 de enero de 1936, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero del mismo año, cuyo artículo 10. establece: "Las leyes, decretos, acuerdos y órdenes que se sometan a la firma del C. Presidente de la República, deberán ser firmados previamente por el Secretario o Jefe del 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". Como se puede apreciar, este Reglamento establece que la firma del Presidente será posterior a la del Secretario respectivo.

El artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, es idéntico al citado artículo 24 de la de 1935. En el año de 1940 se expide un nuevo Reglamento de esta materia, cuyo artículo 10. reproduce el artículo del mismo número del Reglamento de 1936. Respecto de la Ley de 1946, solo diremos que su artículo 27 establece el referendo en términos semejantes a como lo hicieron las leyes de 1935 y 1939.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente, expedida el día 23 de diciembre de 1956 y publicada en el Diario Oficial de la Federación del día siguiente, también se ocupa de la institución del referendo en su artículo 27, que dice:

"Artículo 27. Las leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por el Presidente de la República deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado respectivo; y cuando se refieran a ramos de la competencia de dos o más Secretarías deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas". Es de hacerse notar que en esta Ley, por lo que al referendo toca, el mismo se consigna sólo para los Secretarios de Estado, apegándose con ello en mayor forma al texto del artículo 92 Constitucional, aunque también habla de Leyes.

3.- LA FACULTAD PRESIDENCIAL DE LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION DEL GABINETE.

Se aprecia que al Presidente de la República Mexicana el artículo 89 fracción II, le otorga las facultades de: "...Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho,...". Esta facultad que este artículo otorga al Jefe del Ejecutivo analizada a contrario sensu, hace prácticamente imposible que se limite la actuación del Presidente por la facultad que tiene este de remover libremente a sus Secretarios de Estado.

La negativa de un Secretario de Estado a firmar equivale a una reprobación del acto del Presidente, un desacuerdo que debe traer indefectiblemente como consecuencia su dimisión, porque la negativa equivale a no obedecer la orden de su superior quien puede nombrarlo y removerlo a su arbitrio. Y por otra parte, el Presidente siempre esta en aptitud de encontrar quien este dispuesto a refrendar sus actos sin la menor discrepancia.

4.- LA IMPORTANCIA DEL REFRENDO EN LA CONSTITUCION MEXICANA

Consideramos que el Refrendo, atendiendo exclusivamente a los lineamientos que lo encuadran en nuestra Constitución tiene como único cometido, garantizar que el hecho de estampar su firma el Secretario Refrendador, que la del Presidente es auténtica; pues si

bien en verdad el artículo 92 de nuestra Constitución dice que sin el requisito de la firma del Secretario, esto es, sin el refrendo no serán obedecidos los reglamentos, decretos y órdenes, se encontró en los textos vigentes y en las obras de algunos distinguidos maestros mexicanos sobre este particular:

En primer lugar, no existe en la Constitución disposición alguna que establezca cual o cuales son las finalidades de esta institución. Por otra parte, es interesante advertir que, diversas Constituciones anteriores establecieron expresamente la responsabilidad que el "Ministro" contraía por el hecho de refrendar una Ley, Reglamento, u orden; incluso alguna de ellas consignaba las bases para hacer efectiva dicha responsabilidad; cosa que en la Constitución actual no se hizo.

La única responsabilidad que el Secretario puede contraer es la de convertirse en cómplice del Presidente cuando el acto refrendado es delictuoso, pero, aún esta responsabilidad no puede exigirsele dada la fuerza del Ejecutivo y la circunstancia de que este durante el ejercicio de su encargo es plenamente irresponsable, salvo por traición a la Patria o por delitos graves del orden común. En cambio, algo que ha sido constante en todas las constituciones es el consignar como atribución exclusiva del Ejecutivo, la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.

Por lo tanto se puede considerar que el refrendo puede llegar entre nosotros a lo sumo a constituir, como dice el Licenciado Tena

Ramírez, una limitación moral, "... cuando un Secretario de relevante personalidad pública no presta su asentimiento por el refrendo a un acto del Presidente "...pues entonces bien podría considerarse que ..."su negativa puede entrañar una reprobación moral o política que el Jefe del Ejecutivo consciente de su responsabilidad, debe tener en cuenta".

5.- LOS BENEFICIOS O PERJUICIOS QUE REPRESENTA EL REFRENDO

Consideramos que el refrendo no trae ningún perjuicio por el contrario si este se llevara en forma real y no ficticia sería un freno para el poder ejecutivo, pero como es una institución propia de regimenes parlamentarios, la cual fue trasladada a nuestro regimen presidencialista no representa ningún freno ya que la facultad que el artículo 89-II, que nuestra Constitución otorga al Jefe del Ejecutivo analizada a contrario sensu, hace prácticamente imposible que se limite la actuación del Presidente por la facultad que tiene este de remover libremente a sus Secretarios de Estado.

Doctrinariamente se le han dado 3 finalidades a la institución del Refrendo; la de autentificar la firma del Presidente mediante la oposición de la firma del agente refrendatario, carece en nuestro regimen de validez, toda vez que el ministro refrendatario firma antes que el Presidente; en cuanto a la segunda finalidad que es la de limitar la actuación del Presidente, también carece de validez en

la práctica, por la facultad que tiene este último de remover libremente a sus secretarios de Estado; y en cuanto a la tercera finalidad, o sea, la de responsabilidad del agente refrendatario, también carece de validez, ya que políticamente es el Jefe del Ejecutivo quien asume toda la responsabilidad de los actos refrendados, por cuanto que los actos de los Secretarios de Estado se refutan actos del Presidente.

Así que la verdadera naturaleza jurídica que tiene la Institución del Refrendo dentro del régimen del Parlamento, se desvirtúa al ser trasladada a nuestro sistema Presidencial mexicano. En el sistema presidencial su función se limita únicamente a servir como testimonio de que la firma del Jefe del Ejecutivo es auténtica.

6.- ESTRUCTURA DEL SISTEMA PRESIDENCIAL MEXICANO.

6.1.- COMO SE ENCUENTRA ESTRUCTURADO EL SISTEMA

El artículo 40 de nuestra Constitución nos dice: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

El Estado tiene necesariamente algunos fines o metas que alcanzar para lo cual esta compuesto por una serie de órganos con funciones específicas, es decir, la actividad del Estado reviste ciertas formas, ciertas estructuras que son esferas de competencia determinadas. Las tres funciones esenciales del Estado son: la legislativa, la administrativa y la jurisdiccional. Sin embargo, aunque existan varias funciones, el poder del Estado es único, solo que nos encontramos ante competencias que se tienen que resolver en cuanto a su distinción y distribución. Estas tres funciones no pueden, de ninguna manera, desvincularse o separarse, sino que deben estar conexas o interdependientes como actividades de un todo que las involucra, es decir, el poder público. Afirmar lo contrario nos llevaría al absurdo de que dentro del orden estatal existen tres poderes o soberanía.

El artículo 80 constitucional textualmente dice: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Así se establece categóricamente y sin lugar a discusión que el Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo: el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que automáticamente coloca al Poder Ejecutivo dentro de los órganos unipersonales, en contraposición a los órganos colegiados, como lo pueden ser un asamblea, una cámara, un congreso bicameral, una junta o un tribunal. Los Poderes Legislativo y Judicial, tanto en México, como en la totalidad de los países están intregados por órganos

colegiados. En cambio, en el caso del Poder Ejecutivo se da el supuesto excepcional de que se confie a un órgano colegiado, como en Suiza, la Unión Soviética y China.

Lo anterior permite afirmar que, con base en el artículo 80 de la Constitución, en nuestro país el Poder Ejecutivo corresponde exclusivamente al presidente. Por lo que los demás funcionarios y empleados de la administración pública federal, desde los secretarios de Estado, hasta los empleados de base, no forman parte del Poder Ejecutivo, sino del aparato administrativo que lo auxilia; por ello, solo pueden ejercer una autoridad delegada, conforme a lo que autoricen las leyes y lo que disponga el presidente, de acuerdo a ellas. Así pues nuestro sistema es un sistema presidencial y algunas de sus características son: a) El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es al mismo tiempo Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; b) El presidente es electo por el pueblo y no por el poder legislativo, lo que le da independencia frente a este; c) el presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado; d) Ni el presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso; e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso; f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso, y g) El presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

En la obra Regímenes Políticos Contemporáneos(**) se enuncian las siguientes características del sistema presidencial: 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 tanto no pueden ser destituidos por este; c) Entre el presidente y el legislativo no existen la colaboración ni los medios de acción recíprocos -voto de censura, disolución- que se dan en el sistema parlamentario y, d) el régimen de partidos, ya sea este bipartita o pluripartidista, influye en el gobierno presidencial, y se puede agregar que también influirá grandemente en el sistema de partido único.

6.2.- LA DIVISION DE PODERES

La división de Poderes, que es hoy por hoy el principio básico de la organización de las Constituciones modernas, políticamente fue motivada y surgió como un medio para combatir el absolutismo, evitando el abuso del poder. No obstante que en Locke encontramos un importante antecedente, es a Carlos de Secondat, Barón de Montesquieu, a quien se debe el principio teóricamente elaborado de la división de Poderes. Establece la necesidad de separar el poder

**Citado por: Carpizo Jorge. El presidencialismo mexicano. Edit. Siglo Veintiuno editores, S.A. México, 1979. Pp. 13 y 14.

legislativo, el poder ejecutivo y el poder judicial expresando que esta separación tiene por finalidad lograr "una disposición de las cosas mediante la cual el poder limite al poder". (**)

Nuestra Constitución Política consagra en su artículo 49 la División de Poderes y que a la letra dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo,..."

Aún cuando Aristóteles ya distinguía diversos órganos, el Poder estaba depositado solo en Asamblea y los magistrados y jueces dependían de ella como ejecutores, o sea que obedecía a una mera división del trabajo. En si la teoría de la división de Poderes nace cuando se destruye el principio de democracia directa, puesto que no tenía razón de ser mientras el Poder no era distinto de los gobernados.

Utilizando principalmente la inducción, Montesquieu se ocupa más de las cuestiones prácticas de la actividad política, que de las teorías referentes al origen y naturaleza del Estado y en el estudio de las cosas políticas se interesa más en condiciones concretas de la vida, que en las ideas abstractas. De ahí que se pueda afirmar

**Hauriou, Maurice. Principios de Derecho Público y Constitucional. Madrid, 1927. p. 447 y sigs.

que los dos años de vida que transcurren en Inglaterra, de la que admira su concepción de la libertad, el sistema gubernamental del Estado y sus instituciones, ejerzan en el tal influencia que, como dice Hauriou (**), derivase su doctrina de la Constitución inglesa y de la vida constitucional de ese pueblo.

En la época que Montesquieu visitó Inglaterra (1729-31) el régimen Parlamentario aún no cristalizaba. Sin embargo la lucha del pueblo iniciada en el S.XIII había producido a través de cinco centurias una situación que no pudo pasar inadvertida para él. Ya Locke hablaba de tres poderes: el legislativo, que dicta las normas generales y corresponden al "rey en parlamento"; el ejecutivo, que las realiza mediante la ejecución y el federativo, encargado de los asuntos exteriores y la seguridad y que pertenecen al Rey junto con las Prerrogativas que le corresponden. En 1700 el Acta de Establecimiento se había ocupado de la independencia de los jueces. Así al estudiar Montesquieu las instituciones inglesas, se pueden distinguir tres clases de funciones y al elaborar su teoría de División establece que el legislativo corresponde al Parlamento, el Ejecutivo, junto con el federativo al Rey y, el Judicial, independiente a los otros dos.

Montesquieu dice que entre los Poderes del Estado, aún cuando el Legislativo se encuentre hasta cierto punto en un lugar predominante, es necesario establecer una situación de equilibrio y

**Hauriou, Maurice. Ob. Cit. p. 379.

para ello consagra la separación de los poderes mismos, de tal manera que no puedan rebasar cada uno su esfera de competencia. Sostiene que derivan de ello muchos beneficios, encontrándose entre los más importantes la imposibilidad de que un Poder rebase los límites de sus atribuciones; especialmente, que el jefe del Estado utilice los poderes del Parlamento (lo que viene a evitar el absolutismo). De tal suerte que se establezca un equilibrio entre ellos, sirviendo cada uno de freno y control al otro, principalmente por los sentimientos de desconfianza recíproca.

Considera también que una vez realizada la separación, es imprescindible que los Poderes se encuentren en condiciones de absoluta igualdad e independencia, cada uno respecto a los otros (*). La intención de Montesquieu más que referirse a facilitar el ejercicio de las funciones propias del Estado, mira a garantizar las libertades políticas, que él considera imposibles en cualquier régimen en que adquiriera preponderancia un solo Poder, por medio de la organización gubernamental misma.

Algunos autores afirman que por un falso conocimiento de la realidad inglesa, Montesquieu elabora una teoría de separación rígida de poderes; en tanto que otros creen apreciar en esta teoría matices en los que se descubre una colaboración entre los mismos. Aún cuando en ese entonces, como antes decíamos, el régimen inglés

*Groppalli, Alessandro. Doctrina del Estado. Traducción y Edición Mimiográfica de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M. P. 54.

de Gabinete no se encontraba perfeccionado, debió haber apreciado que la facultad legislativa correspondía al "rey en parlamento", lo que suponía una separación absoluta entre ambos. Felipe Tena Ramirez (***) dice que sería difícil sostener que Montesquieu edificó su sistema con base en la combinación de actividades de los tres órganos.

En cambio Hauriou atribuye a la teoría el mismo sentido que tenía la práctica inglesa de la época, y establece que aún cuando "Montesquieu no empleo la palabra colaboración, que hoy consideramos como la más adecuada para caracterizar la separación flexible de poderes, pero llegó a la misma idea de colaboración o de concierto en el célebre pasaje: estos tres poderes deberían constituir un equilibrio favorable a la inactividad (por su facultad de moderarse mutuamente) pero como, por el movimiento necesario de las cosas, se ven obligados a marchar, se encontrarán en la precisión de marchar de acuerdo" (**).

En tanto que Inglaterra continua fiel a su tradición, la teoría de Montesquieu ejerce gran influencia en la Europa Continental y en América del Norte, que iban a sufrir transformaciones radicales, pero haya sido por una interpretación errónea de esa teoría o bien porque la misma consagra una separación rígida entre los Poderes, en algunas de las Constituciones en que influye se va a establecer un

***Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México 1967. p. 230.

**Tena Ramirez, Felipe. Ob. Cit. Pp. 378 y 379.

régimen de separación rígida entre los poderes que el existente en los sistemas parlamentarios y la separación de Poderes que en Inglaterra había surgido como fruto de las necesidades, en los demás países va a ser considerada a priori y consignada como principio de sus Constituciones.

De todas formas, en la actualidad es rechazada unánimemente la doctrina de separación neta de poderes, sin colaboración ni asociación entre los mismos. En efecto, la división de poderes, aun cuando hace más apto al órgano para el desempeño de la función al especializarlo, necesita para llevar a buen fin las actividades generales del Estado la colaboración de los Poderes entre sí; es decir, que por encima de la garantía de libertad política, que tanto preocupó a Montesquieu y que puede protegerse por otros medios, actualmente ha surgido un principio culminante en los Estados modernos: la unidad del Estado. Para que pueda existir esa voluntad unitaria dentro del Estado es necesario que en la división de Poderes los órganos se hallen relacionados los unos con los otros, pues de otra manera la multiplicidad de autoridades y la competencia delimitada de cada una de ellas no podría garantizar esa unidad en la voluntad del Estado.

Sobre el particular, nada más definitivo que el comentario de Carre de Malberg: "Desde el punto de vista teórico, la separación de Poderes sin relaciones entre las autoridades es inconciliable con la noción misma del Poder. En efecto el Poder no tiene otro objeto que

hacer reinar soberanamente la voluntad del Estado. Ahora bien, esta voluntad es necesariamente una. Es preciso, por lo tanto, que si se pretende separar los Poderes se mantenga entre sus titulares una cierta cohesión o unidad de acción, pues de otro modo la voluntad del Estado correría el riesgo de ser disgregada por los múltiples órganos estatales en sentidos divergentes y contradictorios. Si el Poder Legislativo y el Ejecutivo están aislados por una barrera que intercepta entre ellos toda comunicación y si deben actuar cada uno por su parte sin entenderse, sin ponerse de acuerdo, resultaría de allí no solamente la distinción o la independencia sino la desunión de los Poderes. En tal sistema de separación absoluta, los Poderes Ejecutivo y Legislativo, puestos frente a frente y sin relaciones regulares entre ellos, serán destinados fatalmente a entrar en lucha; y si uno de los dos llega a ser más fuerte, es de temerse que su preponderancia degenerare en un poder excesivo. De este modo, puede decirse que la separación completa de Poderes llega finalmente al despotismo"⁴⁷).

Considera atinadamente Hauriou que la separación flexible de los Poderes produce un sistema ligado y equilibrado de Poderes y afirma: "Lo más defectuoso de la teoría de la separación de Poderes es el nombre mismo con que se la designa y que no expresa toda la realidad. Los Poderes Públicos están separados, pero colaboran en las mismas funciones gubernamentales, y esta colaboración engendra

⁴⁷Citado por: Lanz Duret, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. México, 1959. Pp. 103 y 104.

relaciones entre ellos. No podrían colaborar si no estuvieran separados, y la separación es, por esto, supuesto inexcusable de la operación, pero es de lamentar que no se haya encontrado un término que asocie a la idea de separación las de colaboración y enlace" (**).

La mejor prueba de la necesidad que tienen de colaborar los poderes públicos es sin lugar a dudas la imposibilidad práctica de realizar una separación absoluta de Poderes, aún en aquellos países, como Estados Unidos, cuya Constitución consagra una división hasta cierto punto rígida de Poderes, en que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo se han tenido que establecer por varios caminos, y en donde la colaboración entre los Secretarios y las Cámaras se han realizado por conducto de los comités permanentes del Congreso, que existen por disposiciones reglamentarias de las propias Cámaras, y por una relación constante con ellos, con objeto de propugnar por la aprobación de leyes que interesan al gobierno, que se encuentra carente de toda iniciativa legislativa.

La tendencia de relacionar entre sí a los órganos del Estado y, y por otra parte, el principio de separación más o menos rígida entre ellos, que encuentran cabida en todas las Constituciones modernas con gran variedad de matices, se expresan en los dos principales sistemas que se encuentran en lugares opuestos; en el Sistema Parlamentario realizan un máximo de colaboración, como

**Lanz Duret, Miguel. Ob Cit. p. 381.

después veremos y en el Sistema Presidencial en que se consagra una independencia mayor entre Poderes. Estos dos sistemas, Parlamentario y Presidencial, han adquirido tal preponderancia, que se puede afirmar que en ellos y no en la distinción entre Monarquía y República, radica la diferencia de mayor importancia entre las formas de Gobierno más difundidas en la actualidad.

El establecimiento de una colaboración o separación de Poderes, como supuestos constitucionales opuestos, ejercen gran influencia para que sea o no consignado el refrendo ministerial en un Sistema Constitucional determinado y aún su funcionamiento en gran parte se debe a las relaciones que guardan entre sí el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

6.3.- LA FUNCION DE ESOS PODERES

PODER LEGISLATIVO

El Poder Legislativo Federal tiene su fundamentación en el artículo 50 Constitucional y que a la letra dice: "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores". Por lo que fácilmente puede apreciarse que es un sistema bicamalista. Al estar integrado el Congreso por dos Cámaras, no tendrán valor Constitucional las leyes o decretos que sean emitidos por una sola de ellas, ya que el Congreso es todo, es

el órgano legislativo del Estado, aunque cabe aclarar que la propia Constitución les confiere a cada uno de las Cámaras, individualmente consideradas, algunas facultades alusivas.

Además de la denominación de Congreso General que le da la Constitución, suele llamarsele Congreso Federal, Congreso de la Unión o Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Frecuentemente se suele afirmar que los diputados representan al pueblo y los senadores a los Estados. La verdad es que tanto unos como otros no son exclusivamente representantes de una sola parte de mexicanos o de una determinada región, sino que representan a todo el pueblo mexicano, aunque desde luego pueden tener un mayor interés hacia sus electores, pero su función primordial es que deben predominar sus deberes hacia toda la Nación.

La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, por los ciudadanos mexicanos. Para elegir a los diputados se toma en cuenta el número de habitantes considerando el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado. Por cada diputado propietario se elige un suplente. La Cámara de Senadores se compone de dos miembros por cada Estado y dos por el Distrito Federal, electos directamente cada seis años; la Legislatura de cada Estado declarará electo al que hubiese obtenido la mayoría de votos emitidos. Por cada Senador propietario se elige un suplente.

El período ordinario de sesiones del Congreso se inicia el 10. de Septiembre y concluye, salvo acuerdo especial, el 31 de diciembre del mismo año.

Durante las sesiones ordinarias el congreso se ocupará de los asuntos siguientes:

I. Revisar la cuenta pública del año anterior, que será presentada a la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días de la apertura de sesiones. La revisión no se limitará a investigar si las cantidades gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas del Presupuesto, sino que se entenderán al examen de la exactitud y justificación de los gastos hechos y a las responsabilidades a que hubiere lugar.

II. Examinar, discutir y aprobar el Presupuesto del año fiscal siguiente y decretar los impuestos necesarios para cubrirlo, y

III. Estudiar, discutir y votar las iniciativas de ley que se presenten, y resolver los demás asuntos que le correspondan conforme a la Constitución.

El lugar de residencia del Congreso de la Unión es el Distrito Federal, sin embargo, puede cambiarse a otra parte del territorio de la República. A la apertura de sesiones ordinarias del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la

administración pública del país. Todas las resoluciones del Congreso tiene carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas.

El artículo 65 a la letra dice: "El congreso se reunirá a partir del día 10 de Septiembre de cada año para celebrar sesiones ordinarias, en las cuales se ocupará del estudio, discusión y votación de las iniciativas de ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan conforme a esta Constitución".

Además de las facultades mencionadas, el congreso tiene facultad para:

I. Admitir nuevos Estados a la Unión Federal;

II. Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o. Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos;

2o. Que se compruebe ante el Congreso que tienen los elementos bastantes para proveer a su existencia pública;

3o. Que sean oídas las Legislaturas de los Estado de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis

meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

4o. Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días, contados desde la fecha en que le sea pedido;

5o. Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras;

6o. Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las legislaturas de los Estados cuyo territorio se trate;

7o. Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

III. Arreglar definitivamente los límites de los Estados terminando las diferencias que entre ellos se susciten sobre las demarcaciones de sus respectivos territorios, menos cuando estas diferencias tengan un carácter contencioso;

IV. Cambiar la residencia de los Supremos poderes de la Federación;

V. Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;

VI. Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósito de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29;

VII. Para impedir que el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones;

VIII. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, instituciones de crédito y energía eléctrica, para establecer el Banco de Emisión Único en los términos del artículo 26 de la Constitución y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución;

IX. Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones;

X. Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el ejecutivo;

XI. Para dictar leyes según las cuales deban declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;

XII. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio;

XIII. Para dar reglamentos con objetos de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la formen el nombramiento respecto de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos;

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

XVI. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;

XVII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que esta debe tener, determinar el valor de la extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;

XVIII. Para fijar las reglas que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos;

XIX. Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano;

XX. Para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;

XXI. Para conceder amnistias por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación;

XXII. Para formar su reglamento interior y tomar las providencias necesarias a fin de hacer concurrir a los diputados y senadores ausentes y corregir las faltas u omisiones de los presentes;

XXIII. Para expedir la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor;

XXIV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica; escuelas prácticas de agricultura y minería, de

artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la Nación.

XXV. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de la Constitución General de la República;

XXVI. Para aceptar la renuncia del cargo del Presidente de la República;

XXVII. Para examinar la cuenta que anualmente debe presentarle al Poder Ejecutivo, debiendo comprender dicho examen no sólo la conformidad de las partidas gastadas por el Presupuesto de Egresos, sino también la exactitud y justificación de tales partidas.

XXVIII. Para establecer contribuciones

1o. Sobre el comercio exterior;

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o y 5o del artículo 27 Constitucional;

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

So. Especiales sobre:

- a) Energía Eléctrica;
- b) Producción y consumo de tabacos labrados;
- c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
- d) Cerillos y fósforos;
- e) Aguamiel y productos de su fermentación;
- f) Explotación forestal, y
- g) Producción y consumo de cerveza.

XXIX. Para legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himno nacionales, y

XXX. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

PODER EJECUTIVO

"El Poder Ejecutivo Federal lo contempla el artículo 80 de nuestra Constitución y que a la letra dice: "Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la unión en un sólo individuo que se denomina presidente de los estados unidos mexicanos". La figura del Presidente como titular del Poder Ejecutivo apareció en México en la Constitución Federal de 1824; antes de esa fecha, el Supremo Gobierno se depositó en la figura del

Virrey, en un Triunvirato, en un Emperador."(**). El Primer Presidente de la República fue don Guadalupe Victoria, del 10 de octubre de 1824 al 10 de abril de 1829.

El artículo 80 de la Constitución establece, categóricamente y sin lugar a discusión, que el Poder Ejecutivo se deposita en un sólo individuo: el presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Lo que automáticamente coloca al Poder Ejecutivo dentro de los órganos unipersonales, en contraposición a los órganos colegiados, como lo pueden ser una asamblea, una cámara, un congreso bicameral, una junta o un tribunal. Los poderes Legislativo y Judicial, tanto en México, como en la totalidad de los países, están integrados por órganos colegiados. En cambio, en el caso del Poder Ejecutivo se da el supuesto excepcional de que se confie a un órgano colegiado, como en Suiza, la Unión Soviética y China. De los casos mencionados, sólo el primero puede considerarse como de Ejecutivo colegiado en la práctica, pues en los demás países, aún cuando formalmente sean órganos colegiados el que ejerza el poder, siempre termina por depositarse en un sólo individuo, en el que pueden llegar a concurrir los nombramientos de secretario general del Comité Central del Partido Comunista y presidente del Consejo de Ministros, como sucedió en la Unión Soviética.

**FloresGómez Gonzalez, Fernando y Carvajal Moreno Gustavo. Manual de Derecho Constitucional. Edit. Porrúa, S.A. México, 1976. Pp. 49 y 50.

La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral. Para ser Presidente se requiere:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padres mexicanos por nacimiento;

II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección;

IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de la República, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

Las facultades del presidente son:

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

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de Justicia del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no estén determinados de otro modo en la Constitución o en las Leyes;

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

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

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

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

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos;

- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa Ley del Congreso de la Unión;
- IX. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados con las potencias extranjeras, sometiéndolas a la ratificación del Congreso Federal;
- X. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XI. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;
- XIII. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos de orden común, en el Distrito Federal;
- XIV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, por arreglo a la ley respectiva a los descubridores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XV. Cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones, el Presidente

de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVI. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Cámara de Diputados, o de la Comisión Permanente, en su caso;

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

XVIII. Pedir la destitución, por mala conducta, de las autoridades judiciales.

En México los colaboradores más cercanos e importantes del Presidente de la República son los secretarios de estado a quien se llama también Secretarios de Despacho, o ministros. Para ser Secretario de Estado se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos. El Presidente de la República, con fundamento en la Constitución General, puede nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho. Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario, el número de Subsecretarios Auxiliares que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación y un Oficial Mayor.

EL PODER JUDICIAL

El Poder Judicial lo encontramos plasmado en el artículo 94 el cual a la letra dice: "Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en juzgados de distrito. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de veintiun ministros numerarios y cinco supernumerarios, y funcionará en Pleno o en Salas. Los ministros supernumerarios formaran parte del Pleno cuando suplan a los numerarios. En los términos que la ley disponga, las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público. La competencia de la Suprema Corte, los períodos de sesiones, el funcionamiento del Pleno y de las Salas, las atribuciones de los ministros, el número y competencia de los tribunales de circuito y de los jueces de distrito y las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación, se regirán por esta Constitución y lo que dispongan las leyes.

Hemos señalado que la Suprema Corte funciona en pleno y en salas, en la resolución de los diversos asuntos que son sometidos para su consideración. Además de esta función, tienen otras de no menor importancia, siempre en torno a la administración de justicia. Le corresponde hacer el nombramiento de los magistrados de circuito y los jueces de distrito. Puede la Suprema Corte cambiar de

residencia a los jueces de distrito, pasándolos de un distrito a otro, o fijando su residencia en otra población, según lo estime conveniente para el mejor servicio público. Lo mismo podrá hacer respecto de los magistrados de circuito.

Puede también la Suprema Corte de Justicia de la Nación nombrar magistrados de circuito y jueces de distrito supernumerarios, que auxilien las labores de los tribunales o juzgados donde hubiere recargo de negocios, a fin de obtener que la administración de justicia sea pronta y expedita; y nombrará a alguno o algunos de sus miembros o algún juez de distrito o magistrado de circuito o designará uno o varios comisionados especiales, cuando así lo juzgue conveniente, o lo pidiere el Ejecutivo Federal, o alguna de las cámaras de la Unión, o el gobernador de algún Estado, únicamente para que averigüe la conducta de algún juez o magistrado federal, o algún hecho o hechos que constituyan la violación de alguna garantía individual, o la violación del voto público, o algún otro delito castigado por la ley federal. (artículo 97).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona, no solamente para resolver, en última instancia y en los casos que establece la ley, las controversias ante particular, además de la resolución de toda controversia por violación de garantías individuales, cuando se vulnere la soberanía de los Estados y cuando estos invadan la esfera de la autoridad federal.

También el Poder Judicial realiza la función jurisdiccional, es decir, es quien derime los conflictos que se presentan ante los tribunales. Es quien aplica la ley al caso concreto cuando existe una controversia. Pero, además, en muchos países posee otra atribución consistente en el control constitucional de las leyes y actos de los otros dos poderes. O sea, el poder judicial tiene la atribución de vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo actuen dentro del cuadro de competencias que les ha señalado la Constitución. En estos casos, el poder judicial es el interprete de última instancia de la constitución. Es quien dice lo que la ley fundamental quiere decir.

El poder judicial no posee fuerza material, sino su fuerza es la del Derecho, la del orden jurídico, la de la Constitución, y es una fuerza que manifiesta todos los días. Para una buena administración de justicia es necesario resolver principalmente las siguientes cuestiones: el nombramiento de los jueces, su estabilidad y remoción.

Hay varios sistemas para nombrar a los magistrados de la corte o tribunales supremos de justicia; los principales son los siguientes:

- a) El presidente de la República con aprobación del congreso;
- b) El Congreso o parlamento con o sin intervención del poder ejecutivo, y
- c) Los propios miembros de la Suprema Corte.

**CAPITULO III: DISPOSICIONES, CRITERIOS Y ESTUDIOS QUE SE HAN
EMITIDO CON RELACION AL REFRENDO SECRETARIAL**

- 1.- Artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- 2.- Artículo 89, fracción II constitucional
- 3.- Artículo 90 constitucional
- 4.- Ley de Secretaría de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
- 6.- El Refrendo en la doctrina extranjera:
 - 6.1.- Maurice Duverger
 - 6.2.- Hans Kerlsen
 - 6.3.- Karl Loewentein
- 7.- El Refrendo en la doctrina mexicana:
 - 7.1.- Ignacio Burgoa
 - 7.2.- Felipe Tena Ramírez
 - 7.3.- Andrés Serra Rojas.

1.- ARTICULO 92 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El artículo 92 constitucional textualmente dice: " Todos los Reglamentos, Decretos, Acuerdos y Ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos."

Una de las reglas constitucionales que se contemplan en casi todas las constituciones del mundo es la contenida en el precepto que se menciona, respecto al requisito de validez de todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que dicte el presidente de la República, el cual se contrae a la exigencia formal de la firma de los secretarios o jefes de departamentos administrativos junto con la de aquel, si el asunto corresponde a las funciones o atribuciones de su dependencia, pues de no constar dicha firma en el documento, los gobernados no se encuentran obligados a la obediencia de las disposiciones materia de los referidos instrumentos reguladores de la función administrativa. El objeto ha sido que cualquier decisión adoptada por el presidente, en nuestro caso, o por los primeros mandatarios en otros países, constituya una obligación inexcusable para el funcionario encargado de su ejecución, pues será este quien en definitiva sea responsable del exacto cumplimiento de las determinaciones gubernamentales que se adopten para el bien público.

Entre nosotros, desde el régimen constitucional instituido a sugerencia de don José Ma. Morelos, ha quedado como norma de cumplimiento general el recabar no sólo la firma del presidente, sino de los tres miembros que integrarían el Poder Ejecutivo, y la del secretario a quien correspondiera intervenir en "los títulos y despachos de alto gobierno" denominación dada a sus acuerdos en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, sin cuyo requisito, se dijo desde entonces, no tendrían fuerza ni serían obedecidos por los subalternos (artículo 144).

La idea la recogió el Constituyente de 1824 y por esta razón se dispuso en las fracciones I y II del artículo 31 de las Constitución promulgada el 4 de octubre de ese año, lo siguiente: "A cada uno de los Ministros (secretarios hoy) corresponde: I. El despacho de todos los negocios de su ramo acordándolos previamente con el presidente de la República. II. Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y ordenes del presidente, en que el este conforme y versen sobre los asuntos propios de su Ministerio". La disposición se reprodujo a su vez en las Leyes Constitucionales de 1836 y fue ampliada en las Bases Orgánicas de 1842, en las que a nuestro criterio quedó gramaticalmente mejor redactado, pues en tres artículos se indicó:

a) Que era obligación de cada ministro acordar con el presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo; b) Todos los

negocios de gobierno correspondientes al ministerio de un determinado ramo, el responsable sería el titular de este, por lo que ningún otro ministro estaba facultado para autorizar asuntos que no fuesen de su competencia, y c) Las órdenes que se expidieran en contra de esta disposición o las del presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas. Todas las autoridades de la República sin excepción alguna, quedan obligadas a prestar obediencia a las órdenes dirigidas por los secretarios del despacho, debiendo ser libradas en la forma prescrita por la Constitución.

En 1857 el Constituyente redujo la fórmula y en el artículo 88 sólo se dijo que todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente debían ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo al que el asunto correspondiese; sin este requisito no serían obedecidos. Es decir el precepto constitucional se redactó en forma similar al ya transcrito, con solo dos adiciones: la primera para incluir además los acuerdos y las segunda a los jefes de departamento administrativo hoy parte de la administración pública federal centralizada y paraestatal.

En su redacción original el artículo 92 contenía otro párrafo para aclarar que los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al gobierno del Distrito Federal y a los departamentos administrativos, serían enviados directamente para surtir efectos, al gobernador del Distrito o a los jefes respectivos. Al desaparecer

los departamentos de gobierno de la administración pública federal y otorgarse al Distrito Federal un status jurídico especial, como dependencias directas del Ejecutivo federal, careció de eficacia dicho parrafo, por cuyo motivo se le suprimió. Por otra parte, al establecer la fracción I del artículo 89 la facultad del Ejecutivo federal para "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", y el artículo 113 señalar las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, a fin de proteger "la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de sus funciones"; responsabilidades que de no ser atendidas serán motivo de sanción administrativa o económica, no resultaba necesaria otra aclaración.

2.- ARTICULO 89 FRACCION II CONSTITUCIONAL.

El artículo 89 fracción II constitucional dice:

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

II.- Nombrar y remover libremente a los Secretarios del despacho, al Procurador General de la República, al Gobernador del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores

de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes..."

Para establecer un orden en las facultades del presidente, Tena Ramirez, las clasifica en tres grupos; los nombramientos que son a cargo del Presidente: a) nombramientos absolutamente libres; b) nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Cámara de Diputados; c) nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley. Los nombramientos que a nosotros nos interesan son los; a) Nombramientos absolutamente libres. Son los de los secretarios de Estado... Respecto a estos, se ha visto ya que el sistema presidencial presupone el absoluto arbitrio del Presidente para designarlos, sin necesidad de contar con la voluntad del Parlamento ni con ninguna otra. Desconociendo la naturaleza de nuestro sistema, en el Congreso Constituyente de Querétaro se propuso por veinticinco diputados que la designación de los secretarios de Estado se hiciera por el Presidente con aprobación de la Cámara de Diputados. Pero al publicarse la Constitución no figuro la expresión transcrita, que fue borrada posiblemente por la Comisión de estilo, al pensar que la asamblea había rechazado los Departamentos Administrativos.

Así que la remoción de los funcionarios de este primer grupo, es libre por parte del Presidente, al igual que su nombramiento.

3.- ARTICULO 90 CONSTITUCIONAL.

El artículo 90 constitucional en su redacción actual dice:

"ARTICULO 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que destruirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación. Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos."

Pocos países contemplan un desarrollo tan amplio de la administración pública como el que ha tenido lugar en México durante los últimos setenta años. Si consideramos que fue al triunfo del movimiento constitucionalista jefaturado por don Venustiano Carranza. El texto de este citado artículo decía en su origen, que "para el despacho de los negocios del orden administrativo de la Federación, habrá un número de Secretarios que establezca el Congreso por una ley, la que distribuirá los negocios que han de estar a cargo de cada secretario".

El pensamiento del Constituyente de 1917 se concretaba entonces a estimar que para del despacho de las labores del Ejecutivo federal, si bien se requería de dos clases de órganos que tuviesen a su cargo, unos funciones político-administrativas, otras funciones

administrativas meramente dichas (correos, telegrafos, salubridad, educación pública, se daban como ejemplos), a los primeros debía corresponder el núcleo de atribuciones dirigidas a la orientación del pueblo sobre el papel que al gobierno compete en la esfera de acción de los particulares, tanto en la reglamentación de la actividad privada como en el fomento, limitación y vigilancia de dicha actividad, a fin de satisfacer necesidades colectivas; a los segundos correspondía la atención de los servicios públicos, cuyo funcionamiento nada tiene que ver con la política. Podría llamárseles por ello, departamentos administrativos, para distinguirlos de las secretarías de Estado, las que se ocuparían con exclusividad de aquellos asuntos que el presidente de la República les encomendara, recayendo en cada secretario la responsabilidad sobre el cumplimiento de las disposiciones constitucionales de su ramo. De ahí la idea de no otorgar otras atribuciones a la administración pública.

Fue en la primera Ley de Secretarías de Estado, donde se precisó la organización de la administración pública federal, muy lejos de la conceptualización actual que la ha dividido en centralizada y paraestatal.

4.- LEY DE SECRETARIAS DE ESTADO, DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y
DEMÁS DEPENDENCIAS DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL.

Al darse lectura al dictamen de la Segunda Comisión acerca de los artículos 80 a 90 y 92, (70), en el cual se defendía la necesidad de un Ejecutivo fuerte y singular, se expone la creación de las dependencias necesarias, auxiliares del Ejecutivo. Pieza principal en la organización nacional, el Poder Ejecutivo necesita ayuda para la administración de los diversos campos a él encomendados. Esa ayuda la constituyen las dependencias auxiliares cuya titularidad se confiere a los Secretarios de Estado. El desempeño de esa titularidad da más importancia a la facultad del referendo, siendo esta la relación a que aludía Rivera Cabrera y que el Congreso no vió. El referido dictamen decía en su parte conducente:

"Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita este de diversos órganos que se entiendan cada uno de los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc., o meramente administrativas, referente a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telegrafos, salubridad,

*Romero García, Fernando. Diario de los debates del Congreso Constituyente de 1917. Imprenta de la Cámara de Diputados. México, 1922. Tomo I. p. 323.

la educación popular, que por régimen federal dependen solo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito Federal y Territorios.

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

Por esto ha parecido conveniente a la Comisión que los órganos del Ejecutivo se constituyen según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México; pero otros pueblos no solo de mayor cultura, sino también de intensa vida social y económica, han demostrado estar de acuerdo con las condiciones que el desarrollo comercial y en general la vida moderna exige para los servicios públicos administrativos.

Al grupo de órganos políticos o políticos-administrativos pertenecen las Secretarías de Estado, que conservan con el Proyecto de la Comisión los mismos lineamientos generales que tenían en la Constitución de 1857, a saber:

Ser el nombramiento y remoción, exclusivos del presidente de la república, como simples secretarios que ellos son; refrenda todo acuerdo, decreto, etc., que expida el Presidente de la República y los cuales no serán obedecidos sin la firma del Secretario respectivo; tener ciertas cualidades que presenten analogía con las exigidas al Presidente de la República, como son: ser mexicano por nacimiento, etcetera. (*1)

*Ya en dictamen anterior, al tratarse del Poder Legislativo, se presentó a la consideración del Congreso el artículo 93, que establece la obligación expresa de los Secretarios de Estado, de presentarse a la Cámara a informar cuando fueren llamados por éste, caso que en la Constitución del 1857 había quedado sin dar una aclaración expresa y que contiene la satisfacción de una verdadera necesidad en el sistema de las relaciones de las Cámaras con el Ejecutivo.

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea, a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva

*1 Romero García, Fernando. Ob. Cit. Pp. 346 y 347.

clase de entidades que se llamarán "departamentos administrativos", cuyas funciones en ningún caso estarán ligadas única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán directamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar, ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el Presidente, que tiene, la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico.

"... Una ley secundaria vendría a terminar, de un modo preciso, la división del trabajo entre los diversos órganos del Ejecutivo".(72)

Es norma de filosofía y técnica jurídica que una ley profundice las disposiciones constitucionales que la fundan de no ser así, la ley en cuestión sería genéticamente inexistente. El artículo 90 constitucional es el fundamento de la Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal. Esta es la ley secundaria a que se refería el dictamen de la Segunda Comisión acerca de los artículos 80 a 90 y 92, antes mencionados.

La primera Ley de Secretarías de Estado fue promulgada el 25 de Diciembre de 1917, donse se preciso la organización de la

⁷²Romero García, Fernando. Ob. Cit. p. 347.

administración pública federal, muy lejos de la conceptualización actual que la ha dividido en centralizada y paraestatal. Siete secretarías compusieron entonces dicha administración:

- 1.- La de gobernación;
- 2.- La de Relaciones Exteriores;
- 3.- La de Hacienda y Crédito Público;
- 4.- La de Guerra y Marina
- 5.- La de Agricultura y Fomento;
- 6.- La de Comunicaciones y Obras Públicas y
- 7.- La de Industria, Comercio y Trabajo.

En 1921 se dió nueva estructuración a la antigua Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, que fuera suprimida para dejar la educación pública bajo el control de los municipios, y se creó la actual Secretaría de Educación Pública por ley de 28 de septiembre de ese año, bajo la dirección de don José Vasconcelos. En 1932 la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo cambio su denominación a Secretaría de la Economía Nacional, y dos años más tarde se le separó trabajo para dejar la atención de las actividades administrativas laborales a un departamento autónomo que subsistiría hasta enero de 1941, fecha en que empezó a funcionar la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Otras Secretarías han sufrido transformaciones y cambios de nombre.

A partir de dichas primera ley, han sido promulgadas varias más con modificaciones tanto en su denominación como en el contenido de sus atribuciones:

a).- La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo federal de 22 de marzo de 1934; b).- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1939, que sufrió importantes reformas en los años 1940 y 1943; c).- la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 que empezara a regir el 1.º de enero de 1947, y d).- La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, que a su vez tuvo reformas en los años de 1964 y 1970 al iniciarse los periodos de gobierno de los licenciados Gustavo Díaz Ordaz y Luis Echeverría. La ley vigente denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de fecha 22 de Diciembre de 1976, reformada el 8 de diciembre de 1978 y el 21 de abril de 1981, cubrió con estas reformas el periodo presidencial del licenciado José López Portillo; pero ha tenido una reforma más en diciembre de 1982 al iniciarse el régimen de gobierno del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado.

Es notable el crecimiento de la Administración Pública Federal representada en las dependencias existentes y la consabida coordinación ejercida por el Ejecutivo, como destacaba el artículo segundo (facultad del Ejecutivo para designar ayudantes con funciones propias, como auxiliares en cualquiera de los ramos de la Administración Pública) y el artículo 18 (que faculta al Presidente

para determinar la competencia de cada dependencia), de la ley de 1946. Este crecimiento se desarrolló aunado a la idea del Ejecutivo fuerte, que ya no organizado o efectivo, sino omnívoto y totalitario, que no tiene el freno del refrendo ministerial. Las reformas o adiciones hechas a la ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias del Poder Ejecutivo Federal en los años 1959, 1961, 1963, 1964, 1965, 1971, 1974 y 1975, no modifican el sentido de la legislación respecto del refrendo ministerial, y en cambio, si se favorece la idea del poder centralizado, del Ejecutivo fuerte y único, que tomaría un cariz discutido en el año de 1976.

5.-LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LDAPF) fue promulgada el 22 de Diciembre de 1976, y publicada el 29 del mismo mes y año. Esta ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal, que divide las funciones de la presidencia de la República en las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, en lo que corresponde a la administración pública centralizada ; y en los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las

instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y de fianzas, así como en los fideicomisos, entidades que en su conjunto integran la administración pública paraestatal. El gobierno del Distrito Federal lo ejerce en forma independiente el presidente de la República, por conducto del jefe del Departamento del Distrito Federal, conforme a lo dispuesto en una ley orgánica del único departamento administrativo que subsiste. A todas estas dependencias y entidades corresponde en la actualidad, las actividades que en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que demande el logro de objetivos y metas fijados en los planes de gobierno, establezca el presidente en forma directa o por conducto de los secretarios competentes.

El siguiente esquema es una radiografía de la actual ley organizadora de la administración pública (LOAPF) con los aspectos observados en la ley precedente ya expuestos:

- | | |
|--|-----------------|
| 1) ENUMERACION DE LAS DEPENDENCIAS EXISTENTES: | Artículo 26 |
| 2) NUMERO DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS EXISTENTES: | Artículo 26 |
| 3) IGUALDAD ENTRE LAS DEPENDENCIAS | Artículo 10 |
| 4) PODER EJECUTIVO COMO PRINCIPAL COORDINADOR: | Artículo 11 |
| a) Autoridad competente para resolver controversias: | Artículo 24 |
|
5) R E F R E N D O : |
Artículo 13 |

6) INCREMENTO DEL PODER EJECUTIVO:

	18 Secretarías
Centralizada	1 Departamento
	1 Procuraduría

ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL

(Artículos 1o a 3o. LOAPF)

	Organismos descentralizados;
	Empresas de participación estatal;
Paraestatal	Instituciones nacionales de crédito y de seguros y fianzas; y Fideicomisos.

La redacción original de los artículos 90 y 92 de la Constitución de 1917 establecía que todo acto administrativo del Presidente (reglamento, acuerdo, decreto, orden, etc.), debería estar firmada por el Secretario del Despacho "encargado del ramo a que el asunto corresponda", so pena de no acatarse si no contaba con este requisito (artículo 92). Y en la inteligencia de que al señalar al Congreso como autoridad competente para establecer el número de Secretarios (artículo 90), se infiere que era este órgano el encargado de exigir responsabilidad a los miembros del gabinete. Y

decimos se infiere porque la Constitución no hacía mención expresa de esta circunstancia, de la cual se desprenden lógicamente los siguientes aspectos:

1) Si existía (se ha empleado conjugación pretérita porque se habla del texto original de la Constitución del 17, y aún no se comenta la reforma del 81) una autoridad competente para exigir responsabilidad a los Secretarios de Estado y al Presidente -aunque esta facultad hubiera de obtenerse por deducción, en la lectura de los artículo 90 y 92. 2) Siendo el Congreso la autoridad que determinaba el quid de existencia y el ámbito de competencia de las dependencias auxiliares del Ejecutivo, se infiere que la responsabilidad del Gabinete la exigía el Congreso, en virtud de que su participación en la administración pública la establecía el Congreso. 3) Los artículos 90 y 92 no contravienen la facultad que el artículo 89 fracción segunda establece respecto del nombramiento que puede hacer el Presidente sobre un individuo determinado para ocupar un lugar en el Gabinete.

Sin embargo, no sucede lo mismo con la facultad de remoción que concede el mismo artículo. Empero el texto constitucional hubo de reformarse de tal forma que se crea una estructura distinta en la Administración Pública Federal. Por decreto publicado el día 21 de abril de 1931 en el Diario Oficial de la Federación, el artículo 90 vigente establece que la administración pública federal (centralizada y paraestatal) se ordenara "conforme a la Ley Orgánica

que expida el Congreso", misma que dictará lo conducente en los siguientes incisos:

1) distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación, a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos; 2) definición de las bases generales de creación de las entidades paraestatales; y, 3) definición de la intervención del Ejecutivo en la operación de las referidas entidades paraestatales.

Por disposición expresa del mismo decreto, este artículo entraría en vigor el día siguiente de su publicación. (**)

Por lo anterior, se desprenden los siguientes aspectos:

a) El artículo 90 vigente ya no establece un nexo, que permita inferir siquiera, la facultad del Congreso para exigir responsabilidad del Gabinete, con el refrendo. b) El tamaño del Poder Ejecutivo se incrementó con la creación de empresas paraestatales, cuya existencia dependen del Congreso y del Ejecutivo, manteniéndose del presupuesto de la Nación, al cual benefician o perjudican dependiendo de su gestión administrativa.

La única reforma que se le ha hecho al artículo 92 constitucional, se llevo a acabo en el año 1981, cuando en el Diario

**Tercer Cuaderno de reformas a la Constitución. C-22. Secretaría de Gobernación. Sección de Compilación de leyes. p. 15 Suprema Corte de Justicia.

Oficial de la Federación del 21 de abril del referido año, se publicó el nuevo texto: "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". (**)

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

El día trece de diciembre de 1985, el titular del Ejecutivo Federal expidió un decreto que fue publicado el 26 del mismo mes y año por la Secretaría de Gobernación en el Diario Oficial de la Federación, que adiciona el artículo trece de la LOAPF (del refrendo ministerial), un segundo párrafo, en los siguientes términos:

"Artículo 13. Los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe 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.

**Tercer Cuaderno de reformas a la Constitución. C-22. Secretaría de Gobernación. Sección de Compilación de leyes. p. 15. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tratándose de los decretos promulgatorios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requiera el refrendo de titular de la Secretaría de Gobernación." Artículo transitorio: el presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".(♦♦)

Esto que pudo haber sido concebido para apoyar la política de simplificación administrativa que nuestro gobierno trata de desarrollar, y que, a priori, parece una disposición acertada en cuanto ofrece comodidad por su supuesta celeridad, es un matiz parlamentario que, infortunadamente, tampoco es acertado.

A continuación se explica esta opinión:

Destacando la naturaleza administrativa del acto que realiza la reforma advertimos que se trata de un decreto presidencial "en cumplimiento de lo dispuesto por la fracción primera del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" (♦♦)

El artículo 89 fracción primera, otorga la facultad reglamentaria al Presidente, por medio de la cual el Ejecutivo provee "en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el Congreso de la Unión". Es decir, que un reglamento reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública

♦♦Diario Oficial de la Federación. Jueves 26 de Diciembre de 1985. p. 2.

♦♦Diario Oficial de la Federación. Jueves 26 de diciembre de 1985. p.2.

Federal. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que:

"El artículo 89, fracción primera, de nuestra Carta Magna, confiere al Presidente de la República tres facultades: a) La de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión; b) la de ejecutar dichas leyes; c) la de proveer en su esfera administrativa a su exacta observancia, o sea la facultad reglamentaria.

Esta última facultad es la que determina que el Ejecutivo pueda expedir disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión.

El reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo; participa de los atributos de la ley, aunque sólo en cuanto ambos ordenamientos son de naturaleza impersonal, general y abstracta. Dos características separan la Ley del reglamento en sentido estricto: este último emana del Ejecutivo, a quien incumbe proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de la Ley, y es norma subalterna que tiene su medida y justificación en la Ley.

Pero aún en lo que aparece común en los dos ordenamientos, que es su carácter general y abstracto, sepáranse por la finalidad que en el área del reglamento se imprime a dicha característica, ya que el

reglamento determina de modo general y abstracto los medios que deberán emplearse para aplicar la Ley a los casos concretos". (**)

La autorizada palabra del Maestro Burgoa, al abundar en esto, nos dice que: "La facultad reglamentaria del Presidente de la República no puede desempeñarse en relación con leyes que no sean de contenido material administrativo, es decir, que no se refieran a los diferentes ramos de la administración pública estrictamente considerada... únicamente a los órganos estatales de aplicación o cumplimiento de leyes sean de carácter administrativo, puede el Presidente de la República desempeñar la consabida facultad y no, por exclusión en los casos en que tal aplicación o cumplimiento corresponden a órganos de carácter legislativo o judicial". (**)

Consecuentemente, la LOAPF es materia de estudio del Poder Ejecutivo porque regula la estructura de dicho poder, y la naturaleza de los actos reglamentarios tendientes a reformar, adicionar o modificar este ordenamiento, será material y formalmente administrativa.

Sin embargo, este segundo párrafo al artículo trece de la LOAPF, adicionado por un reglamento, altera, indebidamente, una disposición constitucional en cuanto estatuye un precepto que desconoce, abiertamente, la facultad de refrendo ministerial a cargo de los secretarios de estado y la autoridad de los mismos,

**Tesis 512. Segunda Sala. Apéndice 1975. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A. México, 1982. p. 520.

instituyendo, a cambio, un "jefe de gabinete" figurado, en la persona del secretario de gobernación.

La adición reglamentaria señala al Secretario de Gobernación como único signatario de todo acto expedido por el Congreso de la Unión, mientras que es voluntad constitucional que todo acto del Congreso sea firmado por el Secretario de Estado a quien el asunto corresponda. Es decir, hay oposición de voluntades. Al depositarse la facultad refrendaria únicamente en el Secretario de Gobernación, se crea la función de un Jefe de Gabinete, un Primer Ministro, que sólo tiene vida efectiva en un régimen parlamentario, no en un régimen presidencial. Dicho esto, porque el refrendo que se pretende establecer, se hace valer ante actos administrativos del Congreso.

El artículo 133 constitucional establece la unidad y sometimiento que debe toda disposición secundaria a la Carta Magna: todo precepto en contrario se arreglará de conformidad a la voluntad constitucional, infiriéndose que de no haber dicho arreglo tal disposición es inexistente. Por la voluntad que entraña y por la forma de realizar la adición a un artículo secundario que es opuesto desde su nacimiento. Aunque por supuesto, para justificar constitucionalmente cualquier desaveniencia posterior que pudiera surgir, queda el "arreglo" conveniente a la Constitución. Ahora bien, si se pretende reformar la Constitución para crear ese Jefe de

Gabinete, nuestra Carta Magna establece el procedimiento adecuado en su artículo 135.

En el campo de los hechos pareciera que se ha optado por este "Jefe de Gabinete", pues el Licenciado Miguel Barttlet Díaz, quien era el Secretario de Gobernación, dió posesión de su cargo a los Licenciados Rafael Rodríguez Barrera y Victor Camacho Solís, como Secretarios de la Reforma Agraria y de Desarrollo Urbano y Ecología, respectivamente, y a Gustavo Petricioli como Secretario de Hacienda y Crédito Público.

DE LA RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

Como resabio paralelo a la confusa concepción del refrendo ministerial se presenta la responsabilidad concomitante por este concepto. La fuerza de la personalidad y de la función que el Ejecutivo desempeña impresiona al Legislador en general, que solo ha encontrado débil resistencia por mas que esta esgrima mejores argumentos a su favor. Esa diferencia al Poder Ejecutivo ha permitido el fortalecimiento del sistema presidencial, a costa de la actividad de los Secretarios de Estado. A continuación se expone la perspectiva planteada por los documentos iniciadores (la

Constitución francesa de 1791 y la Constitución gaditana de 1812), lo cual permite vislumbrar el alcance de sus intenciones:

En su artículo cuarto la Carta de 1791 disponía que: "ninguna orden del Rey podrá ser ejecutada, si no esta firmada por el Ministro o el Ordenador del Departamento, y los artículos siguientes declaran: la responsabilidad penal de los ministros; que en ningún caso la orden del Rey, verbal o por escrito, puede sustraer a un Ministro de responsabilidad..."(77)

Respecto de la Constitución de 1812, Fernández Almagro, en su estudio sobre la evolución del Gabinete, nos dice: "Consideración especial merece la responsabilidad de los Secretarios del Despacho (que) ...son responsables de cuantos actos refrenden. El refrendo, es pues 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 discrepancia que la dimisión fulminante. En otro caso la responsabilidad descargara sobre el Ministro..." (100)

La misma circunstancia se mantiene al llegar a manos del Constituyente de 1917. Durante la deliberación al Título Cuarto -"De las responsabilidades de los funcionarios publicos"- en la sesión

77Martínez Báez, Antonio. Aportaciones al Conocimiento de la Administración Pública Federal. Dirección General de Estudios Administrativos. Sra. de la Presidencia. México, 1976. p. 55.

100Martínez Báez, Antonio. Ob. Cit. p. 56.

54a., se desató la discusión porque Céspedes preguntó a la Comisión redactora (que no se hallaba presente por estar redactando su proyecto), el porque no se había considerado al Presidente de la República como responsable de violaciones a la Constitución, pues según el artículo 108 leído: El Presidente de la República durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común.

Jara contestó que no se hizo de esta forma porque entonces tendría, el Presidente, que ser juzgado por los otros Poderes, lo cual crearía conflictos. Céspedes no quedó satisfecho con esta respuesta; en su opinión: "Solo se preceptua que este alto funcionario puede ser responsable o pueda ser acusado por los delitos de traición a la Patria. Como se comprenderá esta clase de delitos especificados por este artículo son verdaderamente peligrosos, porque cuando se podrá acusar al Presidente de la República de traición a la Patria si tiene el freno de los otros Poderes?. Por delitos graves del orden común sería peligroso, pero los casos de violación a la Constitución, esos si es muy posible que se efectúen, porque quién no asegura que tengamos en un futuro un Presidente modelo, como es el anhelo de esta Asamblea, como creemos que lo vamos a tener?

Pero no hay la seguridad . Yo pido a ustedes que reconsideren este artículo; y ya que le hemos dado facultades verdaderamente numerosas al Ejecutivo frente a los otros Poderes, y así como vamos

pidiendo que sea responsable de los preceptos de esta Constitución, porque no va a ser responsable de las violaciones a esta misma Constitución? Es un ciudadano igual a todos nosotros, y aunque es un funcionario de alta investidura, pido que no por eso deba dejar de ser responsable de las violaciones que haga a esta Carta Magna que todos estamos obligados a respetar. Por tanto señores, yo os invito a reconsiderar este asunto y a que me apoyéis para pedir una adición en este sentido: que sea responsable también de las violaciones a los preceptos de la Constitución". (101)

A lo que Lizardi objeto:

"Cómo evitar que el Presidente de la República viole la Constitución? Esto está evitado ya; no es necesario enjuiciarlo; en ningún acto del Presidente de la República, en ninguno de los de la administración tiene validez su firma si no va refrendada por la del Secretario de Estado correspondiente.

Ahora bien, desde el momento que viole el Presidente de la República la Constitución, no será el único violador de la Constitución sino que habrá también un Secretario de Estado para reprimir la falta, habrá el Poder Judicial para castigar al Secretario de Estado que hubiera podido evitar la violación de la Constitución negándose a firmar el acuerdo que hubiere dictado el Presidente de la República.

¹⁰¹Romero García, Fernando. Ob. Cit. p. 550.

Si hay Secretarios de Estado responsables, y sin ellos no puede hacer nada el Presidente de la República, se habrá evitado el peligro de que el Presidente viole la Constitución". (102)

Se me dirá: "Se ha castigado ya al Secretario de Estado responsable, pero no se ha castigado al Presidente de la República, y esto es contra los más elementales principios de justicia, toda vez que no es posible castigar a uno de los autores del delito y perdonar al otro.

Pues, señores diputados, no se trata de perdonar al Presidente de la República, se necesita conservarlo en su investidura y Ejercicio del poder Ejecutivo sin perjuicio de castigarlo después, porque lo que nos dice el artículo es esto:

"El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden común."

Luego quiere decir, que si comete una violación a la Constitución, en primer lugar se castigará al Secretario de Estado que debió impedirlo; en segundo lugar no se castigará de momento al Presidente de la República; pero si después, cuando no estuviere ya en el ejercicio de su encargo; de no hacerlo así habremos roto por

¹⁰²Romero García, Fernando. Ob. Cit. p. 550.

completo el ejercicio de los Poderes y habremos convertido al Ejecutivo en un esclavo Legislativo.

En tal virtud, suplico a la Asamblea que en el momento oportuno se sirva votar a favor del dictamen presentado por la Comisión.
(103)

Esta vez, fue Pintado Sánchez quien objeto:

"El señor Licenciado Lizardi, al pretender defender el dictamen, no ha hecho más que dar argumentos para atacarlo duramente.

No es posible -nos dice- en este caso; el Presidente no hace más que sancionar los actos de los Secretarios de Estado

Más bien los Secretarios sancionan los actos del Presidente, puesto que sin la firma del Secretario no tienen validez ninguna.

Ahora bien, pregunto: no es una inconsecuencia que los Secretarios sean responsables de aquello que sancionan con el Presidente?

Se pretende, según he visto en el dictamen de la Comisión,

quitar al Poder Legislativo todas las facultades que tenía en la Constitución de 1857.

Ahora bien, esta Constitución fue redactada a raíz de la revolución del Plan de Ayutla, que fue un movimiento popular contra la dictadura de Santa Anna, y es natural que tratándose de derrocar a un dictador se procurara hacer que no se pudieran dictaduras en la República; se vió que no se consiguió ese fin y las dictaduras seguían persistiendo a través de nuestra historia.

El Ejecutivo ha seguido su labor de facultades omnímodas hasta la fecha, y ojalá que hubiera, un hombre que comprenda que sus facultades están limitadas en la Constitución y no invada las facultades del Legislativo.

Por lo tanto propongo a ustedes que no voten de acuerdo con el dictamen desde el momento que ataca una de las libertades más grandes de nuestra Constitución." (104)

Ugarte tomaría la palabra para apoyar la palabra de Lizardi, y para decir además que los Secretarios de Estado son responsables de las violaciones a la Constitución, durante el ejercicio de su encargo:

¹⁰⁴Romero García, Fernando. Ob. Cit. p. 551.

"Es seguro que un Presidente honrado no le dirá a un Secretario de Estado que obre, si es del ramo de Justicia, atropellando la justicia; si es en Relaciones, violando la Soberanía de la Nación para comprometer esa soberanía; si es en el ramo de Comunicaciones, celebrando contratos que vulneren la Soberanía de la Nación y haciendo que sufran los intereses de la misma; si es, en fin, en cada uno de los departamentos u órganos por medio de los cuales el Ejecutivo ejerce sus funciones, no habrá, repito, Presidente carente de toda honradez que, falseando la confianza del voto popular, llegase a cometer esos desatinos por conducto de un Ministro". (108)

El equilibrio perfecto para que los poderes existan y armónicamente desarrollen sus funciones y tengan por resultado el bien común hace que las prevenciones de las legislaturas no entrometan las funciones del Poder Legislativo o Poder Judicial en un amago constante para tener al Ejecutivo, digámoslo así, con restricciones absolutas en sus funciones públicas.

Los Secretarios de Estado, responsables con el Ejecutivo y más responsables aún desde el momento en que entre en vigor esta Constitución, porque el artículo 93 les impone la obligación de informar al Congreso cuando este reunido, respecto de los ramos a que cada uno corresponde, hara, repito, señores diputados, que no haya un Presidente torpe o malvado y un Secretario que sea cómplice de una violación a la Constitución..."

¹⁰⁸Romero García, Fernando. Ob. Cit. p. 551.

"...En efecto, en las violaciones a la Constitución, y que el peligro que dijo el señor Céspedes y que reforzó el señor diputado Pintado Sánchez sea un obstáculo a discusión.

Si fuésemos a dejar sin responsabilidades al Ejecutivo y sin responsabilidades a los Ministros, entonces sería el peor de los Gobiernos; pero si los Secretarios de Estado, al refrendar los actos del Presidente, debe suponerse que son hombres conscientes, ilustrados y patriotas, yo aseguro que demitirán antes que ser cómplices de una violación flagrante a la Constitución..."

"... creo que la objeción de buena fe hecha, quedo contestada; pero que no hay ningún peligro de que el Presidente de la República cometa violación a la Constitución y quede sin castigo; el Secretario de Estado es el responsable; no podemos llegar al Parlamentarismo, tenemos necesidad de hacer una obra evolutiva para que cuando en México pueda haber realmente ministros responsables ante el Congreso, esa responsabilidad ya en modo alguno tocarle al Presidente de la República, porque el sistema parlamentario exige la responsabilidad directamente de los Secretarios de Estado, a los ministros a quienes los partidos políticos dentro del Parlamento, llevan al Poder a colaborar con el Ejecutivo, con responsabilidad directa oficial.

En nuestro sistema propuesto y adoptado ya en los artículos 92 y 93, vamos a esa responsabilidad, en buena parte ganada, para que

ningún ministro que colabore en las funciones del Ejecutivo pueda ser cómplice, y si lo es, responda de sus actos. El Ejecutivo debe ser procesado durante su encargo solo por delito de traición a la Patria o delitos graves del orden común.

En esto si no puede haber responsable juntamente el Presidente de la República con sus ministros; los delitos graves del orden común solo puede cometerlos el Presidente personalmente, y por eso personalmente, se le exigirá la responsabilidad....Para los delitos de violación a la Constitución, ya quedó explicado que ejerciendo el Ejecutivo su autoridad por conducto de los Secretarios de Estado, si esta perfectamente garantizada la Constitución de que no sufrirá violaciones, sino que vendrá el castigo que merezca el Secretario que, haciéndose cómplice del Presidente, le hubiera servido de instrumento para efectuar esa misma violación. (104)

No se pueden hacer correcciones útiles sin efectuarse un estado prevaeciente dado, y el Congreso no quería someter a discusión la investidura de un Presidente cuya honestidad era induscutible.

Partir del "principio elemental de justicia" de no castigar al Presidente, oponía la irresponsabilidad de este a la "doble" responsabilidad (por ser funcionarios públicos y por ser miembros del Gabinete) de los Secretarios de Estado, sin fuerza ni apoyo entre el Congreso y el Poder Ejecutivo.

¹⁰⁴Romero García, Fernando. Ob. Cit. Pp. 551 y 552.

VOTACION:

Hizo saber el Secretario Truchuelo:

Se van a votar los artículos 30 y del 108 al 114.

La Presidencia, por conducto de la Secretaría, manifiesta que se permite votar en contra de determinados artículos.

(Se procede a la votación)

"...Resultado de la votación. Todos los artículos han sido aprobados por unanimidad, excepto el 108, en que hubo 101 votos por la afirmativa y 51 por la negativa, y el 109, que fue votado por 85 ciudadanos diputados por la afirmativa y 69 por la negativa.

Contra los artículos 108 y 109 votaron los ciudadanos diputados Aguirre Crisóforo, Alonzo Romero, Alvarez, Ancona Albertos, Avilés Uriel, De la Barrera, Betancourt, Bojorquez, Bolaños V, Cano, Caffete, Cedano, Dávalos Ornelas, Espinoza, Fernández Martínez, García Emiliano C., González, González Galindo, Gracidas, Guerrero, Guillén, Herrera Manuel, Hidalgo, Ibarra, Ilizaliturri, López Guerra, Magallón, Manjarrez, Márquez Rafael, Mayorga, Mercado, Monzón, Moreno Bruno, Navarro, Pastrana Jaimes, Pintado Sánchez, Ramírez G., Recio, Rivera Cabrera, Robledo, Roel, Rojano, Rosales, Ross, Rúa José P., Rúa Leopoldo, Tepal, Truchuelo y Victoria.

En contra del artículo 108 votó el ciudadano Díaz Barriga, y en contra del artículo 109 los ciudadanos diputados Aguirre Amando, Calderón, Colunga, Espeleta, Gutiérrez Jiménez, Limón Manzano, Martínez de Escobar, Mújica, Ocampo, Pereyra, Ramírez Llaca, Rojas, Román y Romero Flores.

El Título Cuarto de la Constitución de 1917, intitulado "De las Responsabilidades de los funcionarios públicos", establece el sistema para demandar el incumplimiento de sus cargos a los referidos funcionarios.

En los artículos 108 al 114 se establece:

1) Autoridades competentes: a) En los delitos comunes: la Cámara de Diputados, que se erige en Gran Jurado; b) en los delitos oficiales "se concede" acción popular ante la referida cámara o bien, puede ser a iniciativa de esta misma; se integra una comisión de esa cámara para que exponga el caso ante la Cámara de Senadores, que se erige en Gran Jurado (Artículo 111)

2) De los acusados: Los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo. El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, solo

podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves del orden comdn. (Art. 108)

3) Del fuero constitucional: No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto de los delitos comunes...(Art. 110)

4) De los delitos y faltas: Los artículos 109 y 111 instituyen a la Cámara de Diputados o Senadores según se trate de un delito común o un delito oficial, y otras disposiciones al respecto.

5) De la sentencia: Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales no puede concederse al reo la gracia del indulto.

(Art. 112)

6) Del tiempo para interponer una denuncia de responsabilidad: La responsabilidad por delitos y faltas oficiales, solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y dentro de un año después". (Artículo 113)

Todo el orden que presenta este Título Cuarto no altera el principio latino "nullum crime sine lege", ya que si no existe una

responsabilidad que exigir del Gabinete, no tiene por que legislarse sobre ese supuesto.

La ausencia de esa relación entre Congreso y Gabinete es el fundamento de equilibrio de Poderes que el referendo, para existir necesita.

6.- EL REFERENDO EN LA DOCTRINA EXTRANJERA

6.1.- MAURICE DUVERGER.

El maestro Duverger nos dice que el referéndum pertenece a una Democracia semidirecta y es el medio por el cual los ciudadanos pueden también intervenir acerca de una decisión tomada o preparada por sus representantes.

Los representantes (parlamento o gobierno) preparan un texto, sobre el que son llamados a pronunciarse todos los ciudadanos por sufragio universal. Si lo aceptan, el texto se convierte en ley; si lo rechazan, el texto no se aplica.

También se utiliza el referéndum; a veces es facultativo, es decir, que las cámaras deciden si el proyecto votado por ellos debe someterse o no al voto popular; lo más frecuente es que sea

obligatorio. Pero en general toma la forma técnica de un veto popular: dentro de un plazo fijo, una petición redactada por un cierto número de electores reclama un referéndum; a falta de esta petición, la ley se aplica sin referéndum.

Se le hace objeto de dos críticas principales. En Francia se le reprocha, en primer lugar, tradicionalmente, el que se convierta en "plebiscito". Se le llama plebiscito al voto de confianza personal a un hombre, siendo referéndum la aprobación o el rechazo de un texto, tal como se ha dicho antes; en Suiza, la distinción no es tan clara. El riesgo es real y la práctica del Primer y Segundo Imperio, y después la V República lo han demostrado. Sin embargo, si los ciudadanos pueden libremente separar del poder a quien se hace plebiscitar si su destitución es una hipótesis normal y no la perspectiva de una catástrofe, el sistema conduce a una revocación del elegido, lo que es democrático.

Por otra parte, se le ha reprochado, al referéndum, que tiene resultados conservadores. La mayor parte de los referéndum suizos han conducido al mantenimiento del statu quo y al rechazo de los proyectos de reforma. Por ejemplo, si Suiza es el único país democrático en rechazar el sufragio femenino, es a causa de la oposición de los ciudadanos en los referéndums. Quizás el carácter conservador de los ciudadanos helvéticos se añade en esta ocasión al del referéndum. Pese a todo, el defecto es real.

"El referéndum presenta la gran ventaja de permitir al conjunto de los ciudadanos resolver por sí mismos los problemas importantes y evitar que sus "representantes" acaparen todo el poder político".⁽¹⁰⁷⁾

6.2.- HANS KELSEN.

Para Kelsen el referendo es un acto secundario que sigue al principal. "Con el referendo manifiesta el ministro que el acto de gobierno es también su voluntad, un acto propio suyo. Si bien el acto se llama simplemente "imperial" o "real", es decir, acto del emperador o del rey, solamente, y la misma teoría lo entiende así; sin embargo si falta el referendo del ministro, el acto no es válido, lo que prueba que para la validez se requiere la cooperación del ministro: luego es un acto común.

La vinculación de todos los actos del monarca al referendo del ministro responsable acaba con la irresponsabilidad que le caracteriza a las autocracias. Al monarca, cuyos actos están sujetos a referendo ministerial, el ministro referendatario está sujeto a responsabilidad. Responde ante el parlamento de la legalidad de sus actos, incluidos los que realiza en unión del monarca. El Parlamento

¹⁰⁷Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Traducida por Miguel A. Aparicio. México, 1984. Pp. 81, 240 y 320.

controla jurídicamente si los ministros ejecutan fielmente su voluntad las leyes. Los ministros responden ante el parlamento solo como órganos superiores de la ejecución y como jefe de las distintas ramas de la administración.

La responsabilidad ministerial se hace efectiva mediante la acusación del parlamento: la decisión definitiva corresponde o al parlamento mismo o a un tribunal especial. Si hay culpa, se imponen determinadas penas: destitución del cargo, pérdida de los derechos políticos etc.^(10*)

6.3.- LOEWENTEIN, KARL.

Para Karl Loewentein "el referendo sirve como instrumento de control político cuando, por medio de él, se ha confirmado o rechazado una anterior decisión política del gobierno o del parlamento".

Continúa diciendo que si se combina con la iniciativa popular, este proceso puede significar hasta la determinación de la decisión política que entonces, estará sometida a la confirmación posterior del gobierno y del parlamento. Los partidos políticos intervienen también en el referéndum como orientadores.

^{10*}Dr. Hans Kelsen. Teoría General del Estado. Traducida por Luis Legaz Lacambra. Editora Nacional, México, 1965. Pp. 366 y 431.

En los referéndums, nos dice, se deben distinguir tres clases de participación del electorado: 1) la función constituyente; 2) la función legislativa, y 3) el plebiscito.

Suiza ofrece los presupuestos más favorables para una técnica que somete la ley promulgada por el parlamento a una votación popular, permitiendo, además, proyectos de ley por iniciativa del electorado. La frecuencia con la que la Confederación ha ocurrido a esta técnica ha merecido que el tipo gubernamental suizo sea designado de gobierno semidirecto.^(10*)

7.- EL REFERENDO EN LA DOCTRINA MEXICANA

7.1.- IGNACIO BURGOA

El maestro Ignacio Burgoa nos dice que en los países de gran adelanto cívico existe el referendo, referéndum popular, para controlar ciertos actos de los órganos del Estado, principalmente las leyes.

^{10*}Loewentein, Karl. Teoría de la Constitución. Traducida por Alfredo Gallego Anabitarte. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid. Edit. Ariel Barcelona. España, 1983. Pp. 326, 327 y 330.

Los sistemas donde impera el referéndum suelen llamarse democráticos semidirectos, pues la ciudadanía tiene en ellos una intención directa de gobierno para emitir su opinión sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico elaborado por las asambleas legislativas.

Así mismo dice que para nosotros, el referéndum más que implicar una fiscalización popular es un verdadero acto jurídico con que, en algunos casos, culmina el proceso de formación legislativa y a través del cual los ciudadanos, sin exponer razones ni deliberar, dan o no su aquiescencia para que una ley entre en vigor.

El refrendo tradicionalmente ha sido, en derecho privado y público, el medio por el cual se legaliza algún acto proveniente de los órganos estatales, dando fe de la autenticidad de la firma de la persona que funja como su titular.

Desde este punto de vista, el secretario del despacho, como refrendatario de los actos presidenciales a que se refiere el artículo 92 de la Constitución, no es sino simple autentizador de la firma del presidente que calce los documentos en que tales actos consten.

La finalidad limitativa, que podría estribar en la ineficacia de los actos del presidente por negativa del refrendo según el precepto constitucional invocado, es más aparente que real, ya que,

correspondiendo a este alto funcionario la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho (art. 89, fracc. II), bastarian la destitución del secretario reticente y la designación del sustituto adicto para que el consabido requisito de eficacia se satisficiera plenamente.⁽¹¹⁰⁾

7.2.- FELIPE TENA RAMIREZ

El tratadista Felipe Tena Ramírez nos dice que "entre nosotros el refrendo sirve para actualizar una triple responsabilidad del agente refrendatario: la penal, la técnica y la política."

La responsabilidad penal dice se finca en el Secretario al asociarse voluntariamente al acto del Presidente mediante la oposición de su firma, cuando el acto refrendado es delictuoso. Puede sin duda el Secretario realizar por su cuenta y bajo su propia responsabilidad actos delictuosos en el desempeño de su gestión; de ellos es responsable exclusiva y personalmente. Pero cuando el acto delictuoso es del Presidente y el Secretario lo refrenda, este último asume como copartícipe su personal responsabilidad en los términos del art. 108 de la Constitución. Su responsabilidad, a

¹¹⁰Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México, 1979. Pp. 901 y 902.

diferencia de la presidencial, si es exigible penalmente durante el desempeño del encargo, previo el desafuero.

La responsabilidad de carácter técnico que asume el Secretario de Estado por virtud del refrendo, obedece a que es la Secretaría de cada ramo, a través de sus expertos, es la que debe preparar el material de información y decisión que el titular de la Secretaría presenta bajo su responsabilidad al Jefe del Ejecutivo.

Esta responsabilidad de orden técnico es la que posiblemente tuvo en cuenta el Reglamento del art. 24 de la Ley de Secretarías de Estado, al otorgar al refrendo una finalidad que no registra la teoría, pues conforme al art. 10. de este Reglamento el Secretario debe firmar antes que el Presidente, ello solo puede significar que el Secretario asume frente al Presidente la responsabilidad técnica del acto.

Intimamente relacionada con la función técnica del refrendo, aparece la finalidad política. En el Constituyente de Querétaro la Comisión dictaminadora propuso la creación de los Departamentos Administrativos, con funciones exclusivamente técnica y no políticas, a diferencia de las Secretarías de Estado, que gozarían de esas dos funciones. Como consecuencia de la anterior distinción el dictamen otorgaba el refrendo únicamente a los Secretarios en consideración a su función política, y lo rehusaba a los Jefes de los Departamentos Administrativos. El art. 92 responde a estas

ideas, al confereir tan solo a los Secretarios la potestad refrendataria. ⁽¹¹¹⁾

7.3.- ANDRES SERRA ROJAS.

El maestro Serra Rojas opina que el refrendo como institución corresponde al sistema parlamentario. se ha indicado que el precepto citado y sus relativos provienen del sistema parlamentario establecido en la Constitución española de 1812. Son preceptos aislados de un sistema, pero no aceptamos el sistema parlamentario en todas sus consecuencias.

"El refrendo ministerial es el acto de autorización y autenticación que un secretario de Estado hace de los actos del Presidente de la República, como requisito necesario para ser obedecidos. En algunas legislaciones el refrendo es una legalización de la firma del jefe del Estado."

En los sistemas parlamentarios, al refrendarse un acto de un presidente o de un monarca, por un "secretario del despacho o ministro", se establece una vinculación política de responsabilidad ministerial. El ministro puede renusarse a refrendar un acto del presidente, sin que su situación cambie. Los actos del Estado no son

¹¹¹Tena Ramirez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1967. Pp. 255, 256 y 257.

actos aislados, inconexos desde el punto de vista de una política general de un país. El acto que se refrenda está ligado o puede estar ligado a una determinada actitud política. El ministro es consciente de que el acto que refrenda, forma una entidad política responsable ante el Parlamento.

El Parlamento puede estar dominado por un partido político, el que ha triunfado en los últimos comicios, o formar una opinión mayoritaria, con votos de diversos partidos. La estabilidad gubernamental se refleja en la propia composición del gabinete que aparece como un gabinete de coalición respectivo de la mayoría parlamentaria. ⁽¹¹²⁾

¹¹²Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa, S.A. México, 1977. Pp. 531, 532 y 533.

CONCLUSIONES:

1. Una vez analizada en este estudio la Institución del Refrendo y su aplicación en nuestro régimen Presidencial, estamos con conocimiento de causa según nuestro entender que el "Refrendo" es intrascendente en nuestro régimen presidencial constitucional toda vez que es una Institución propia de regímenes Parlamentarios, la cual fue trasladada a nuestro régimen Presidencial.

2. La facultad que el art. 89 fracción II, que nuestra Constitución otorga al Jefe del Ejecutivo analizada a contrario sensu, hace prácticamente imposible que se limite la actuación del Presidente por la facultad que tiene este de remover libremente a sus Secretarios de Estado.

3. Adn cuando el art. 92 constitucional establece que sin la firma del agente refrendatario los actos del Presidente no serán obedecidos, es más bien una cuestión de carácter formal que de consecuencias políticas o constitucionales.

La Institución del Refrendo en nuestro régimen Presidencial establece cierta jerarquía favorable a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento en relación a los demás miembros del Gabinete.

4. Teóricamente las 3 finalidades que doctrinariamente se han dado al refrendo; la de autenticar la firma del Presidente mediante la oposición de la firma del agente refrendatario, carece en nuestro

regimen de validez, toda vez que el ministro refrendatario firma antes que el Presidente; en cuanto a la segunda finalidad que es la de limitar la actuación del Presidente, también carece de validez en la práctica, por la facultad que tiene este último de remover libremente a sus secretarios de Estado; y en cuanto a la tercera finalidad, o sea a la de responsabilidad del agente refrendatario, también carece de validez, ya que políticamente es el Jefe del Ejecutivo quien asume toda la responsabilidad de los actos refrendados, por cuanto que los actos de los Secretarios de Estado se reputan actos del Presidente.

5. Entendemos que la verdadera naturaleza jurídica que tiene la Institución del Refrendo dentro del régimen del Parlamento, se desvirtua al ser trasladada a nuestro Sistema Presidencial mexicano.

En el Sistema Presidencial su función se limita únicamente a servir como testimonio de que la firma del Jefe del Ejecutivo es auténtica. En el Derecho Mexicano se conserva por mera tradición y bien puede afirmarse que jamás se pensó en que realizara las finalidades que le son propias.

6. Finalmente, se puede plantear a nivel propositivo el hecho de que para que opere en forma real la institución del refrendo, al Presidente se le debería limitar constitucionalmente la facultad de remover libremente a los secretarios a través de la aprobación del Congreso de la Unión. O en su defecto se suprima de la Constitución por obsoleta.

B I B L I O G R A F I A

- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. Derecho Constitucional Mexicano.
Editorial Porrúa, S.A., Tercera edición, México 1979, 1058 p.
- CARPIZO, JORSE. El Presidencialismo Mexicano. Edit. Siglo Veintiuno
editores, S.A., Segunda edición. México, 1979, 342 p.
- CARPIZO, JORGE. La Constitución Mexicana de 1917. UNAM. Tercera
edición. México, 1979, 315 p.
- CAZARES CROSA, GONZALO. El Refrendo Ministerial. Introducción.
Madrid, 1934, 452 p.
- DE LA CUEVA, MARIO. La Idea del Estado. Universidad Nacional
Autónoma de México. México, 1975, 379 p.
- DE LA MADRID HURTADO, MIGUEL. El Congreso Constituyente de
1916-1917. XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados (1967).
Derechos del pueblo mexicano. México a Través de sus
Constituciones. Tomo II. México, 1967, 280 p.
- DUGUIF, LEON. Manual de Derecho Constitucional. Traducción de José
G. Acuña. Francisco Beltrán. Librería Española y Extranjera.
Segunda edición. Madrid, 1926, 420 p.

DUVERGER, MAURICE. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Traducción de Miguel A. Aparicio. Editorial Ariel. Sexta edición. Barcelona, 1980, 639 p.

FLORESGOMEZ GONZALEZ, FERNANDO Y CARVAJAL MORENO, GUSTAVO. Manual de Derecho Constitucional. Editorial Porrúa, S.A. segunda edición. México, 1976, 298 p.

GAMAS TORRUCCO, JOSE. Regímenes Parlamentarios de Gobierno. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1976, 294 p.

GARCIA MAYNEZ, EDUARDO. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. Trigésimo sexta edición. México, 1984, 444 p.

KELSEN, HANS. Teoría General del Estado. Traducción de Luis Legaz Lacambra. Editora Nacional. México, 1965, 477 p.

LANZ DURET, MIGUEL. Derecho Constitucional Mexicano. Edit. Porrúa, S.A., segunda edición. México, 1959, 320 p.

MARTINEZ BAEZ, ANTONIO. El Ejecutivo y su gabinete. Revista de la Facultad de Derecho. Tomo II. No. 6 Abril-Junio. México, 1952.

- MORENO, DANIEL. Derechos Constitucionales en Mexico. Editorial Pax-México. México, 1973, 498 p.
- PIZARRO SANCHEZ, NICOLAS. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. Edit. XLVI. Legislatura de la Cámara de Diputados. Tomo II. México, 1967, 645 p.
- SANCHEZ A., LUIS. Historia del Constitucionalismo Español. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955, 324 p.
- SERRA ROJAS, ANDRES. Ciencia Política. Editorial Porrúa. Quinta edición. México, 1980, 820 p.
- SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., Cuarta Edición. México, 1977, 718 p.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. sexta edición. México, 1967, 617 p.
- TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México 1908-1977. Editorial Porrúa, S.A. octava edición. México, 1957, 742 p.
- KARL, LOEWENTEIN. Teoría de la Constitución. Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid. Editorial Ariel, 1983, 619 p.

L E G I S L A C I O N

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS "COMENTADA"

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1985, 358 p.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL. Leyes y Códigos

de México. Editorial Porrúa, S.A. México, 1985, 834 p.

O T R O S

TERCER CUADERNO DE REFORMAS A LA CONSTITUCION. C-22 Secretaría de

Gobernación. Sección de Compilación de leyes. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 1981.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Jueves 26 de Diciembre de 1985.

TESIS 512. Segunda Sala. Apéndice 1975. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

TESIS PROFESIONAL. Olmos Alberto, Antonio. La Secretaría de la Presidencia de la República. Facultad de Derecho. México, 1962.

125 p.

DICCIONARIO DE DERECHO USUAL. Cabanellas, Guillermo. Tomo II.
Argentina 1959, 324 p.

DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Pallares, Eduardo. México
1956, 325 p.

DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Carpizo, Jorge. Instituto de
Investigaciones Juridicas. México, 1981, 431 p.