

114
Des.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

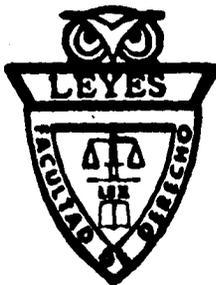
FACULTAD DE DERECHO

**" ANALISIS CONSTITUCIONAL DEL
REFRENDO EN MEXICO "**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A .
KENIA CABALLERO CABALLERO**

ASESOR: PROF. FELIPE ROSAS MARTINEZ



MEXICO, D. F.

OCTUBRE 1995



FALLA DE ORIGEN

**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 esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF. SCA/303/95.

SR. ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACION
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

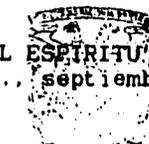
Muy Distinguido Señor Director:

La compañera CABALLERO CABALLERO KENIA inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su Tesis Profesional intitulada "ANALISIS CONSTITUCIONAL DEL REFRENDO EN MEXICO", bajo la dirección del Lic. Felipe Rosas Martínez para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

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

A T E N T A M E N T E.
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPERITU"
Cd. Universitaria, D.F., septiembre 25 de 1995.

DR. FRANCISCO VENEGAS
DIRECTOR DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

FVT/pao.

**ANALISIS CONSTITUCIONAL DEL
REFRENDO EN MEXICO
INDICE**

INTRODUCCION	1
CAPITULO PRIMERO	
CONCEPTO Y FINALIDADES DEL REFRENDO	
1.1. Concepto de Refrendo.	4
1.2. Sistemas Políticos que contemplan el Refrendo.	11
1.2.1. Sistema Parlamentario.	12
1.2.2. Sistema Presidencial.	14
1.3. Finalidades del Refrendo.	22
1.3.1. Certificar la Autenticidad de una firma.	23
1.3.2. Limitar la actuación del Jefe de Gobierno.	24
1.3.3. Trasladar la responsabilidad del acto refrendado.	27
CAPITULO SEGUNDO	
ANTECEDENTES DEL REFRENDO	
2.1. Monarquías.	33
2.2. Constitución Francesa de 1791.	35
2.3. Constitución de Cádiz de 1812.	41
2.4. Constitución de Apatzingán de 1814.	45
2.5. Constitución de 1824.	48
2.6. Constitución de las Siete Leyes de 1836.	51
2.7. Bases Orgánicas de 1843.	55

2.8. Constitución de 1857.	59
2.9. El Refrendo en el debate de la Constitución de 1917.	66

CAPITULO TERCERO

AUTORIDADES FACULTADAS PARA REFRENDAR

3.1. Secretario de Estado.	75
3.2. Jefe de Departamento Administrativo.	79
3.3. Diferencias entre el Secretario de Estado y el Jefe de Departamento.	83
3.4. Responsabilidades del Refrendatario	87
3.4.1. Responsabilidad Penal.	88
3.4.2. Responsabilidad Técnica.	91
3.4.3. Responsabilidad Política.	92

CAPITULO CUARTO

EFFECTOS DE LA FALTA DE REFRENDO.

4.1. Refrendo de los Decretos Promulgatorios de Ley.	98
4.2. Tendencias Jurisprudenciales.	112
4.3. Consecuencias de la falta de Refrendo.	126

CONCLUSIONES	139
---------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	142
---------------------	-----

A DIOS: Por todo lo que me ha dado...

A MIS PADRES.- Con gran admiración y respeto, por el cariño, apoyo y gran ejemplo que me han dado. Gracias por estar siempre conmigo.

A MIS HERMANOS. Clementina, Elías, Gudelia, Ana, Jesús, Acrisio, Enna y Arquimides, a quienes amo profundamente, es un gran aliciente tener unos hermanos tan unidos.

A MIS CUÑADOS: Manuel, Bernardo, Bertrán, Edith y Araceli, por formar con mis hermanos familias maravillosas.

A MIS SOBRINOS: Manuel, Elia, Bernardo, Iván, Adriana, Cristina, Salomón, Ana, Karina, Jorge y Omar, con gran cariño. Gracias por darme la dicha de ver la continuidad de mis hermanos.

A MIS AMIGAS: Karina una entrañable amiga, a quien a pesar de la distancia sigue estando conmigo en todo momento. A Edith y Claudia por compartir conmigo imborrables momentos y continuar a mi lado.

A MIS COMPAÑEROS: Lic. Armando López Fernández, Pedro, Fausto, Armando y Porfiria, por su gran apoyo en mi desarrollo profesional.

AL LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ: Un gran maestro y ser humano, quien sin su apoyo, no hubiera sido posible cumplir una de mis más grandes metas.

**A TODOS MIS MAESTROS, AMIGOS Y COMPAÑEROS QUE ME HAN
PERMITIDO APRENDER DE ELLOS.**

INTRODUCCION

El artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a la letra establece: "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."

Lo anterior se conoce en la Doctrina como Refrendo, aunque el Constituyente en ningún momento utiliza ese vocablo dentro del texto Constitucional. Además el dispositivo invocado no define la institución propiamente dicha, porque, desde luego, no está dentro de las funciones de una Constitución la de convertirse en diccionario definiendo las instituciones que consagra, sino únicamente la de regular las mismas integrándolas en un orden normativo fundamental.

Para entender mejor el sentido de la institución que nos ocupa, es menester tratar de definir la misma, desentrañando en lo posible su naturaleza, refiriendo sus antecedentes históricos más inmediatos hasta llegar a la versión actual del texto constitucional con el objeto de identificar las finalidades que tiene la misma, dentro del contexto de nuestro sistema.

Es por ello, que en el presente trabajo, abordaremos los conceptos que sobre el refrendo han realizado diferentes tratadistas, lo que nos ayudará a tener una idea más clara de esta figura jurídica.

Asimismo, hablaremos de los sistemas jurídicos cuya regulación normativa contempla la figura del refrendo y haremos mención de las finalidades que persigue el refrendo en cada uno de estos sistemas. Derivado de este estudio, trataremos de establecer la finalidad del refrendo en nuestro sistema jurídico.

También haremos referencia a sus antecedentes históricos, iniciando desde las monarquías, la Constitución Francesa de 1791, la Constitución de Cádiz de 1812 y pasando a su regulación en los diferentes ordenamientos jurídicos de nuestra historia, como son: Constitución de Apatzingán de 1814, Constitución de 1824, Constitución de las Siete Leyes de 1836, Bases Orgánicas de 1843, Constitución de 1857 y la Constitución de 1917.

Una vez que hayamos realizado el estudio del concepto y de los antecedentes del refrendo, nos abocaremos al análisis de las autoridades que se encuentran facultadas para refrendar los actos del Presidente, que son los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, dando las características de ambos y las diferencias que existen entre ellos.

Por último, hablaremos de los efectos que tienen los actos no refrendados, en este punto haremos referencia de la adición que sufrió el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual fue de suma importancia ya que limita el refrendo en los decretos promulgatorios de ley, a la sola firma del Secretario de Gobernación. Por lo que, para dejar lo más claro posible los efectos de la adición de este artículo, transcribiremos la iniciativa que le dio origen, así como las lecturas que del mismo realizó el Congreso de la Unión.

Así también, abordaremos la Jurisprudencia que existe en ese sentido y las tendencias jurisprudenciales, respecto a la Constitucionalidad de las leyes que carecen de refrendo.

Con el análisis de estos puntos, trataremos de hacer un estudio lo más completo posible de la figura jurídica denominada Refrendo, la cual se encuentra contemplada en el artículo 92 de nuestra Carta Magna.

CAPITULO PRIMERO

CONCEPTO Y FINALIDADES DEL REFRENDO

A pesar de ser bastantes los autores que se han ocupado de la institución que analizaremos en este trabajo, son pocos los que han dado una definición de la misma, ya que generalmente se limitan a describir la forma en que opera de acuerdo a la normatividad que la instituye y regula.

1.1. Concepto de Refrendo

Empezaremos con una definición de índole jurídico que nos da el Doctor Jorge Carpizo citada en el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas. "Refrendo. Del latín *refrendum*: refrendación) El a. 92 de la Constitución constituye la institución denominada refrendo y a la letra dice: "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 ese requisito no serán obedecidos." ⁽¹⁾ En esta definición observamos que sólo transcribe el artículo constitucional que instituye esa figura jurídica.

⁽¹⁾ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. 6a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México. 1993. Pág. 2730.

En el Diccionario de Derecho, el Doctor Rafael De Pina Vara define el Refrendo como "el acto mediante el cual los Ministros y Secretarios del Despacho asumen la responsabilidad que puede derivarse de los reglamentos, decretos y órdenes del jefe de Estado, uniendo su firma a la de éste al pie de los mismos". (2) Este concepto nos parece demasiado estrecho debido fundamentalmente a que no alude más que a una de las finalidades de esta institución.

El Maestro Emilio Rabasa afirma que el Refrendo es "la firma de un Secretario de Estado o un Jefe de Departamento Administrativo, en los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente". (3) Esta noción, si bien describe propiamente el acto de Refrendar, no abunda en cuanto a las características y finalidades de dicha institución.

Lo mismo ocurre con la noción que da el Maestro Felipe Tena Ramírez, según la cual el Refrendo es la "participación del Secretario de Estado en el acto del Jefe de Gobierno necesaria para la validez de dicho acto". (4) El tratadista Cáceres Crossa, de manera menos descriptiva y con mayor precisión técnica señala que "el Refrendo implica la simultánea concurrencia de dos voluntades coincidentes, a veces de distinto rango, cuyas determinaciones se manifiestan en la efectiva realización de un acto participado o complejo, que se expresan mediante el elemento formal de la aposición de la firma y del Refrendo o contrafirma de las personas que en el mismo intervienen". (5)

(2) De Pina Vara, Rafael. Diccionario Jurídico Mexicano. 14a. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1986. Pág. 413.

(3) Rabasa, Emilio. Mexicano: Esta es tu Constitución. 8a. ed. Ed. Grupo Miguel Ángel Porrúa Libro Editor, S.A. México, 1993. Págs. 242 y 243.

(4) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima Cuarta ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1990. Págs. 255 y 256.

(5) Cáceres Crossa, Gonzalo. El Refrendo Ministerial. Madrid, 1934. Introducción, Pág. V. citado por Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Págs. 255 y 256.

En el mismo orden de ideas el Doctor Miguel Acosta Romero define al Refrendo como "la obligación y el derecho que tiene el titular de una Secretaría para firmar conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de este funcionario, que se refieran al ramo de su Secretaría". ⁽⁶⁾ Sin embargo, ambas definiciones son más bien descriptivas del acto del Refrendo y pasan por alto algunos de los elementos fundamentales que deben considerarse como las finalidades que persigue la institución.

El Maestro Gabino Fraga apunta que "esa facultad de dar eficacia a los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente de la República mediante la firma del Secretario de Estado respectivo, se conoce con el nombre de facultad del Refrendo, o también, como se le ha llamado dentro de nuestra tradición constitucional "ejercicios de decreto". ⁽⁷⁾

Tomando en consideración las peculiaridades de la institución en estudio, nos permitimos arriesgar el siguiente concepto de Refrendo, de cuyo análisis partiremos para explicarnos la misma.

Para nosotros el Refrendo es un acto administrativo subordinado, de segundo nivel, de colaboración con los actos presidenciales, que se manifiesta a través de la firma de un Secretario de Estado o de un Jefe de Departamento Administrativo, en todos los documentos en que dichos actos se consignan, para la validez y debida obediencia de los mismos, con la finalidad de garantizar su calidad.

⁽⁶⁾ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 189.

⁽⁷⁾ Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 18a. ed. Ed. Porrúa. S. A. México. 1978. 494 pp. Pág. 177.

Por todo lo expuesto anteriormente, podemos señalar que el refrendo se compone de los siguientes elementos:

a) Es un acto:

- **Administrativo.-** Porque se refrendan actos derivados del Poder Ejecutivo que es el órgano administrativo del Estado. El acto administrativo proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley. Esto significa que el acto administrativo está sometido al principio de legalidad, conforme al cual la autoridad administrativa sólo puede realizar los actos que la ley le autorice.
- **Subordinado.-** Los Secretarios de Estado como los Jefes de Departamentos Administrativos que son los funcionarios autorizados para efectuar el Refrendo, son nombrados y removidos directamente por el Presidente de la República. Asimismo en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que estos funcionarios ejercerán las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República.
- **De segundo nivel.-** De conformidad con el artículo 80 constitucional el Supremo Poder Ejecutivo recae en un sólo individuo, que es denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos" por lo que puede considerársele como funcionario de primer nivel. Ahora bien tanto los Secretarios de Estado como los Jefes de Departamentos Administrativos, forman parte del Poder Ejecutivo, únicamente después del Presidente de

la República, por tanto pueden ser considerados como funcionarios de segundo nivel.

- De colaboración directa con actos presidenciales.- Los actos que son refrendados por los Secretarios de Estado o por los Jefes de Departamento Administrativo, son los emitidos por el Jefe del Ejecutivo Federal, por lo que existe una colaboración directa entre estos funcionarios con el Presidente de la República.
- b) Se manifiesta a través de la firma.- El refrendo se exterioriza con la firma de los funcionarios facultados para ello, manifestando con esto su conformidad con los actos emitidos por el Presidente de la República, la firma en los actos presidenciales debe de ser:
- De un Secretario de Estado ó,
 - De un Jefe de Departamento Administrativo.
- c) Se concreta en el documento que contiene el acto del Presidente de la República.- La firma de los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento debe de ir en los documentos que contengan los actos presidenciales.
- d) Tiene por objeto:
- Garantizar la calidad del acto.- El Jefe del Ejecutivo no puede conocer en detalle todas las actividades que engloban su función, por lo tanto se apoya en los funcionarios que encabezan cada área, es por eso que antes de refrendar los actos que les compete, deben de cerciorarse que ese acto

realmente va a beneficiar el desarrollo de esa área en beneficio de la sociedad.

- Darle validez y obligatoriedad a éste.- El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala que los reglamentos, decretos y acuerdos expedidos por el Presidente de la República deberán, para su validez y observancia constitucionales ir firmados por el Secretario de Estado o el Jefe de Departamento Administrativo respectivo.
- Constreñir a los Gobernados y Autoridades encargadas de su aplicación, al cumplimiento del mismo.- El artículo 92 constitucional señala que sin el requisito del refrendo los actos presidenciales no serán obedecidos, en caso contrario, si estos actos cuentan con este requisito es obligación de los ciudadanos obedecerlos.

Recordemos para terminar con lo anterior, que de acuerdo con los Artículos 1 y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la Administración Pública Centralizada y que las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tienen igual rango y entre ellos no existe preeminencia alguna, además de que conforme al Artículo 80 de la Constitución General de la República se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", por lo que puede deducirse que dentro del Poder Ejecutivo el primer nivel es ocupado por el

Presidente de la República y el segundo por los Secretarios de Estado, y por el Procurador General de la República.

Ahora bien, se ha discutido en la Doctrina, de manera más o menos amplia, si existe alguna diferencia de fondo entre Secretario de Estado y Jefe de Departamento Administrativo. En realidad podemos afirmar con el Doctor Ignacio Burgoa, que "en cuanto a los Jefes de Departamento su situación no ofrece diferencias substanciales frente a los Secretarios del Despacho, pues unos y otros son meros colaboradores del Presidente y su designación ó remoción dependen de su exclusiva voluntad" ⁽⁸⁾; incluso originalmente y desde una perspectiva teórica, la diferencia entre ambos funcionarios radica precisamente en la facultad que los segundos tenían de Refrendar los actos del Presidente, de la cual carecían los primeros; sin embargo, a raíz de la última reforma al 92 Constitucional, se eliminó tal diferencia al quedar el texto como lo citamos al inicio de este capítulo.

Para entender con mayor claridad la función de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento y sus posibles diferencias, trataremos ampliamente este tema en el Capítulo Tercero del presente trabajo, en el cual abordaremos el tema de las Autoridades Facultadas para refrendar los actos emitidos por el Presidente de la República.

⁽⁸⁾ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 800.

1.2. Sistemas Políticos que contemplan el Refrendo.

Para poder comprender de una mejor manera la institución denominada refrendo, es necesario conocer las características de los sistemas políticos que contemplan esta figura en su regulación jurídica, que son el Sistema Parlamentario y el Presidencial.

Sobre las bases que diferencian estos sistemas, el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela apunta que: "Por "Poder Ejecutivo" suele entenderse el conjunto de órganos estatales en que éste se deposita o a los que se confía. Según esta indebida pero naturalizada concepción, el Poder Ejecutivo, como sistema orgánico jerarquizado, se encabeza por un funcionario denominado "Presidente" o por un cuerpo colegiado que se llama Gabinete, que a su vez se encuentra presidido por un "Primer Ministro" en regímenes monárquicos o republicanos. Estas dos posibilidades fundan la dicotomía jurídico-política que se manifiesta en dos principales tipos estructurales del Poder Ejecutivo, o sean, el sistema parlamentario y el sistema presidencial." ⁽⁹⁾

Por su parte el Lic. Daniel Moreno hace la siguiente referencia acerca de las diferencias de estos dos sistemas: "la división de poderes funciona de muy diversa manera, según se trate de regímenes parlamentarios o del sistema presidencialista. En primer caso hay una estrecha unión entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, pudiéndose afirmar que existe cierta subordinación del primero al segundo..."

⁽⁹⁾ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 800.

En el sistema presidencialista la separación de poderes es más notoria. Los nexos entre el Ejecutivo y el Legislativo son más flexibles. La responsabilidad corresponde al Presidente de la República y no existe subordinación alguna..." (10)

Una vez que hemos tratado de determinar las diferencias entre el sistema parlamentario y el presidencial, a través de los puntos de vista de los autores antes citados, pasaremos a analizar las características de ambos sistemas para una mejor comprensión de la función del referendo en los mismos.

1.2.1. Sistema Parlamentario

Este sistema entraña una de las formas orgánicas de ejercicio del Poder Ejecutivo del Estado y su denominación obedece a la circunstancia de que es el mismo parlamento el organismo de cuyo seno surge la entidad que lo desempeña y que se llama Gabinete, sin el cual el parlamentarismo no podría operar, ya que ningún órgano numeroso lo puede hacer.

Para determinar los rasgos más o menos generales del sistema parlamentario, que en los regímenes jurídico-políticos que lo han adoptado presenta diferentes matices, se debe emplear el método inductivo tomando como caso específico el parlamentarismo inglés que ha sido considerado como el primigenio de dicho sistema. En Inglaterra la Soberanía del parlamento reside en la Cámara de los Comunes que es la que se compone con representantes de la Nación. De esta Cámara emana el Organismo Ejecutivo que es un cuerpo colegiado llamado Gabinete integrado por un número variable de funcionarios que se denominan Ministros, cada uno de los cuales tiene

(10) Morano, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano

asignado un determinado ramo de la administración pública. Dicho cuerpo está presidido por un Primer Ministro, quien goza de facultades discrecionales para disminuir o aumentar el número de miembros del gabinete y su órbita material de competencia según las necesidades del Estado. Aunque teóricamente y por una tradición de respeto a la corona el Rey selecciona la Primer Ministro, esta atribución no es irrestricta, ya que la designación debe recaer en el jefe del partido que domine mayoritariamente en el parlamento.

Esta limitación a la potestad real ha obedecido en la historia política de Inglaterra a la conveniente necesidad de que el Rey acate la voluntad mayoritaria del cuerpo electoral, expresada con ocasión de la elecciones de representantes populares, manifestada en sentido paralelo de dominar en el parlamento y de que el líder del partido triunfador sea el Jefe del Gabinete. Se advierte, en consecuencia, que el Primer Ministro es al mismo tiempo miembro del cuerpo parlamentario, Jefe de la mayoría de Representantes Populares y Jefe del citado Organó Ejecutivo o de Gobierno, cuyos integrantes también deben de pertenecer al Parlamento, siendo individual o colectivamente responsables ante éste.

Aunque a virtud de su numerosa composición humana el parlamento no puede gobernar, tiene reservadas algunas funciones consistentes en representar la opinión popular, en el control financiero del Estado, en la adopción de las decisiones políticas fundamentales y en la expedición de las leyes, es decir todo lo que compete al Poder Legislativo.

Por todo lo expresado con anterioridad, podemos señalar que las características más representativas del sistema parlamentario, por cuanto hace a las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, son las siguientes:

- a) Los miembros del gabinete son miembros del parlamento y la subsistencia del primero solamente es posible con el apoyo de la mayoría del segundo.
- b) El gabinete se integra por los jefes del partido mayoritario y en el mismo prevalece la personalidad de un sujeto denominado primer ministro.
- c) Existe una dicotomía en el Poder Ejecutivo al haber tanto un Jefe de Estado cuya función es principalmente de representación y protocolo, al lado de un Jefe de Gobierno con la función de administración propiamente dicha.
- d) Entre parlamento y gobierno se genera un sistema de mutuo control. Si bien la administración corresponde al gabinete éste se encuentra supervisado por el parlamento. Asimismo, el Jefe de Gobierno puede promover ante el Jefe de Estado, la disolución del parlamento.”⁽¹¹⁾

1.2.2. Sistema Presidencial

Este Sistema difiere marcadamente del Parlamentario atendiendo a los principios contrarios que a uno y otro caracterizan. En el Sistema Presidencial la separación de poderes es más notoria. Los nexos entre el Ejecutivo y el Legislativo son más flexibles. La responsabilidad corresponde al Presidente de la República y no existe subordinación alguna. El gabinete, o sean los Secretarios de Estado, son funcionarios de confianza del Presidente de la República, quien los nombra o separa del cargo en forma discrecional. En cambio carece de la facultad de disolver las cámaras.

(11) Cfr. Carpizo, Jorge. Op. Cit. Págs. 13 y 14.

A su vez, el Poder Legislativo funciona de manera independiente, en México este poder ha ido perdiendo fuerza e incluso la iniciativa de leyes, en buena parte ha pasado al Ejecutivo, en vista de que muchas de las iniciativas presentadas por miembros de alguna de las Cámaras, muy pocas veces prosperan, en cambio un gran número de proyectos de ley, que luego se convierten en disposiciones legislativas, parten del Ejecutivo.

Los elementos que constituyen la tónica del Sistema Presidencial son susceptibles de normarse diversamente en cada régimen jurídico-político concreto que lo haya adoptado en su correspondiente Constitución.

Como ya hemos mencionado las relaciones que se dan entre los poderes Ejecutivo y Legislativo resultan diametralmente diferentes a las que se dan entre los mismos poderes en un sistema parlamentario. Es por ello, que las características más representativas del sistema presidencial son:

- a) Es 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 éste.
- c) El Presidente nombra y remueve libremente a sus 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.
- g) El Presidente no puede disolver al Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura." (12)

"No todas estas notas se dan en todos los sistemas presidenciales y mucho menos en forma pura; pero establecer sus principios nos sirve para poder precisar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial con matices de parlamentario o viceversa. En principio, en un sistema presidencial la separación de poderes debe ser más clara, diáfana y profunda, ya que se trata de realizar un deslinde tajante entre los poderes ejecutivo y legislativo, y de que miembros de uno de ellos no sean al mismo tiempo miembros del otro" (13)

Ahora bien, ya que hemos mencionado los diferentes elementos que caracterizan tanto al régimen Parlamentario, como al Presidencial, es conveniente señalar que los tratadistas han situado a nuestro sistema en el Presidencial, y el Doctor Jorge Carpizo apunta que las causas del predominio del presidente mexicano son:

(12) Cfr. Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 14.

(13) Idem.

- a) Es el jefe del partido predominante, partido que esta integrado por las grandes centrales obreras, campesinas y profesionales.**
- b) El debilitamiento del Poder Legislativo, ya que la gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al Presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están así frustrando su carrera política.**
- c) La integración, en buena parte, de la Suprema Corte de Justicia por elementos políticos que no se oponen a los asuntos en los cuales el Presidente está interesado.**
- d) La marcada influencia en la economía a través de los mecanismos del Banco Central, de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal, así como las amplias facultades que tiene en materia económica.**
- e) La institucionalización del ejército, cuyos jefes dependen de él.**
- f) La fuerte influencia en la opinión pública a través de los controles y facultades que tiene respecto a los medios masivos de comunicación.**

Antes de concluir con el análisis de este punto y dado que se enumeraron las características del sistema parlamentario y del presidencial, es importante tomar en cuenta el punto de vista del Dr. Máximo Gámiz Parral, ya que el señala lo siguiente:

'En cuanto al funcionamiento del Poder Ejecutivo, se han dividido los sistemas en presidencialistas y parlamentarios. En términos generales el primero de ellos se da cuando el titular del Ejecutivo ejerce funciones que le sitúan como "dominador" de los otros dos poderes, básicamente del Legislativo. En cambio se habla del segundo cuando el Poder Legislativo cuenta con facultades suficientes para controlar al Ejecutivo, por lo que se le ubica en un plano superior. Hay muchas definiciones de estos dos sistemas, y también se ha optado por no definirlos y, por otro lado, por sólo mencionar las características resultantes de las condiciones propias de cada uno de ellos, por lo que se carece de uniformidad o de unanimidad, en cuanto a los puntos esenciales o ineludibles, en los diferentes casos." (14)

Como podemos observar el criterio del Dr. Máximo Gámiz Parral es muy atinado, ya que como él lo señala, es muy difícil que las características del sistema parlamentario o del presidencial, se den de la misma forma en todos los países que adoptan cualquiera de estos dos sistemas, ya que según las condiciones políticas, económicas y sociales de cada país, le darán características propias al sistema adoptado. Sin embargo, para tratar de identificar con mayor claridad las diferencias entre el sistema parlamentario y el presidencial, estableceremos en el siguiente cuadro los elementos generales que pueden caracterizar a cada uno de ellos:

(14) Gámiz Parral, Máximo. Op. cit. Pág. 134

SISTEMA PARLAMENTARIO	SISTEMA PRESIDENCIAL
Los miembros del gabinete son miembros del parlamento y la subsistencia del primero solamente es posible con el apoyo de la mayoría del segundo.	Es Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente que es al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.
Existe una dicotomía en el Poder Ejecutivo al haber tanto un Jefe de Estado cuya función es principalmente de representación y protocolo, al lado de un Jefe de Gobierno con la función de administración propiamente dicha.	El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste.
El gabinete se integra por los jefes del partido mayoritario y en el mismo prevalece la personalidad de un sujeto denominado primer ministro.	El Presidente nombra y remueve libremente a sus Secretarios de Estado.
Entre parlamento y gobierno se genera un sistema de mutuo control. Si bien la administración corresponde al gabinete éste se encuentra supervisado por el parlamento. Asimismo, el Jefe de Gobierno puede promover ante el Jefe de Estado, la disolución del parlamento.	Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
	Ni el Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
	El Presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.

Como ya lo mencionamos con anterioridad los distintos tratadistas ubican a nuestro sistema dentro del presidencial por las características que presenta, aunque también se señala que es un presidencialismo con matices muy particulares. Entre las implicaciones que presenta el presidencialismo en nuestro país, encontramos las siguientes:

1. El Poder Ejecutivo se encuentra por arriba de los Poderes Legislativo y Judicial, debido a las amplias facultades que tiene asignadas.
2. El Poder Ejecutivo es el que prácticamente legisla, ya que la mayoría de las iniciativas de ley, son presentadas por este poder, lo que debilita la función del Poder Legislativo.
3. Existe una desmedida concentración del poder en una sola persona, que es en el Presidente de la República.
4. El Jefe del Ejecutivo designa en forma directa o indirecta a los altos funcionarios del Gobierno Federal, lo que implica una obediencia absoluta de estos funcionarios a los mandatos del Presidente.
5. Existe un gran centralismo ya que la mayoría de los Gobernadores de los Estados de la República pertenecen al partido oficial, lo que origina que ellos también dependan de los lineamientos que emita el Jefe del Ejecutivo.

Ahora bien, una vez establecidos los matices de los sistemas parlamentario y presidencial, pasaremos a analizar brevemente las características del Refrendo en estos regímenes, y en el siguiente punto estudiaremos las finalidades de esta figura jurídica, para tratar de precisar la función que el constituyente pretendió darle en nuestro sistema.

Por las características de los sistemas que hemos mencionado con anterioridad, "se puede afirmar que sólo dentro del régimen parlamentario el Refrendo constituye un acto esencial de la función ministerial y que sólo en dicho régimen, tal institución tiene la plenitud de sus efectos."⁽¹⁵⁾

La facultad refrendataria en dicho sistema se integra de dos elementos, a saber, uno interno y otro externo. El primero lo constituye propiamente la decisión ministerial para solidarizarse con los actos del jefe de estado; la segunda se manifiesta por la firma o por la negativa a ello y la abstención de renunciar a su cargo. Por lo tanto puede afirmarse que el Refrendo en ese contexto, constituye una limitación material a la voluntad del jefe de estado. Sin embargo, dicha situación solo puede comprenderse si tomamos en cuenta que efectivamente, el espíritu del parlamentarismo radica en la limitación de las facultades del Ejecutivo y si tomamos en cuenta las características apuntadas con antelación, propias de dicho sistema.

En cambio en el sistema presidencial no puede hablarse del refrendo como una limitación material, debido a la preponderancia que tiene el poder Ejecutivo sobre los otros poderes, sobre todo en el sistema presidencial mexicano, en donde "sin lugar a ninguna duda, el presidente es la pieza clave del sistema político y tiene un

(15) Fraga, Gabino. Op. Cit. Pág. 177.

(16) Carpizo, Jorge. Op. Cit. Págs. 23 y 24.

enorme predominio sobre los otros elementos políticos que configuran al propio sistema." (16)

Para poder determinar con claridad las diferencias que existen entre las finalidades que el refrendo persigue en un sistema parlamentario, a las que se dan realmente en nuestro sistema presidencial, estudiaremos en el siguiente punto, las finalidades que la teoría le ha atribuido a esta figura jurídica.

1.3. Finalidades del Refrendo.

En nuestro sistema esta figura jurídica no tiene una finalidad debidamente establecida, debido a que en los sistemas presidenciales, y particularmente en el caso mexicano, se aprecia que sus características no son claramente identificables como en los sistemas parlamentarios.

"Teóricamente las finalidades del refrendo pueden ser tres: certificar la autenticidad de una firma; limitar la actuación del Jefe del gobierno mediante la participación del Secretario o Ministro; trasladar la responsabilidad del acto refrendado, del Jefe de gobierno al Ministro refrendatario."⁽¹⁷⁾ De estas finalidades haremos un estudio para comparar su posible aplicación en los dos sistemas y tratar de establecer cual de ellas es aplicable al sistema presidencial mexicano.

(17) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 236

1.3.1. Certificar la autenticidad de una firma.

Esta finalidad es considerada por algunos autores como la más adecuada para nuestro sistema presidencial, pero otros la consideran muy limitativa, entre los primeros tenemos al Doctor Burgoa Orihuela quien señala que: "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 de despacho, como refrendatario de los actos presidenciales a que se refiere el artículo 92 de la Constitución, no es sino un simple autenticador de la firma del Presidente que calce los documentos en que tales actos conste."⁽¹⁸⁾

Contrario a lo anterior, el Maestro Tena Ramírez se expresa de la siguiente manera: "podría pensarse que entre nosotros el refrendo sirve para autenticar la firma del Presidente. Nada hay en nuestro régimen presidencial que se oponga a esta finalidad, la cual por otra parte suele acompañar a la institución del refrendo. Sin embargo, además de que en un ordenamiento, así sea secundario como es el reglamento del art. 24 (ahora 25 de la Ley de Secretarías de Estado), priva al refrendo de su cometido de autenticación al disponer que el Secretario de Estado firmará antes que el Presidente, debemos considerar posteriormente, a la luz de otros conceptos, que la intervención del Secretario del Ramo no se agota en la modesta función de dar fe de la firma del Jefe del Ejecutivo."⁽¹⁹⁾

(18) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 795.
(19) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 256.

Por su parte, el Lic. Daniel Moreno apunta que: "En el reglamento de la ley de secretarías de Estado se ha establecido que el secretario del Despacho debe firmar antes que el Ejecutivo. En tales condiciones no puede, a priori, haber certificación. Por tanto, no puede tener esta función el acto del refrendo" ⁽²⁰⁾

En nuestra opinión coincidimos con la postura del Lic. Daniel Moreno, ya que como él lo menciona, esta función del refrendo quedó sin efecto con la disposición que establece el reglamento de la ley de secretarías de Estado, porque si el Secretario o Jefe de Departamento firman antes que el Jefe del Ejecutivo, ya no pueden certificar la autenticidad de la firma del Presidente.

1.3.2. Limitar la actuación del Jefe de Gobierno

En el régimen Parlamentario el nombramiento de los miembros que integran el Parlamento no depende del Primer Ministro, por lo tanto su función de éstos no se encuentra subordinada hacia él. Es por ello que en este régimen, la limitación de la actuación del Jefe de Gobierno si se presenta. En cambio, en un régimen Presidencial como el nuestro, en el que los Secretarios de Estado son nombrados y removidos libremente por el Presidente, es muy difícil que pueda ser aplicada esta finalidad, en ese sentido se manifiestan los diversos tratadistas que a continuación se citan:

El Maestro Tena Ramírez hace una amplia exposición sobre la posible aplicación de esta finalidad en nuestro sistema presidencial, pero al mismo tiempo da los elementos del porque no es aceptable, él manifiesta que "la segunda finalidad que la

(20) Moreno, Daniel. Op. Cit. Pág. 389

teoría atribuye al refrendo existe aparentemente en nuestro sistema, puesto que si conforme al art. 92 de la Constitución el acto del Presidente carece de validez sin la firma del Secretario del Ramo, parece que la actuación del primero esta limitada por la necesaria intervención del segundo, pues exige para su eficacia una voluntad ajena; si esta voluntad falta, la del Presidente no basta. La limitación que produce el refrendo se manifiesta en los regímenes parlamentarios, donde el Jefe del Ejecutivo esta imposibilitado para separar de su cargo al Ministro que se rehusa a estampar el refrendo porque en el sistema parlamentario la designación y la renuncia del Gabinete dependen de la mayoría que prevalezca en el Parlamento y no de la voluntad del Ejecutivo, según hemos visto. La negativa a firmar por parte del Ministro equivalente en ese caso a reprobación del acto por parte del Parlamento. De tal suerte, en el sistema parlamentario es insustituible la voluntad personal del Ministro refrendatario.

Cosa distinta ocurre en nuestro caso, si un Secretario de Estado se niega a refrendar un acto del Presidente, su dimisión es inaplazable, porque la negativa equivale a no obedecer una orden del superior que lo ha designado libremente y que en igual forma puede removerlo. Es cierto que el Presidente necesita contar, para la validez de un acto, con la voluntad del Secretario del Ramo, pero no es preciso que cuente con la voluntad insustituible de determinada persona, puesto que puede a su arbitrio mudar a las personas que integran su Gabinete.

El refrendo, por lo tanto no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como en el parlamentario, para ello sería menester que el Presidente no hallara a persona alguna que, en funciones de Secretario se prestara a refrendar el acto. El refrendo, en el sistema presidencial es a lo sumo una limitación moral ..." (21)

(21) *Ibid.* Pág. 256 y 257

Como podemos observar este autor en primera instancia pareciera que justifica la aplicación de esta finalidad en nuestro sistema, sin embargo, reconoce que esto no puede ser posible por la facultad Constitucional que tiene el Presidente de la República de nombrar o remover a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento.

Es en este mismo orden de ideas se manifiesta el Doctor Burgoa Orihuela al señalar que: "la finalidad limitativa que podría estribar en la ineficiencia de los actos del Presidente por negativa del refrendo según el precepto constitucional invocado, es más aparente que real, ya que corresponde a este alto funcionario la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho (art. 89 frac. II) bastaría la destitución del Secretario reticente y la designación del sustituto adicto para que el consabido requisito de eficacia se satisficiera plenamente." (22)

Asimismo, los Doctores Jorge Carpizo y Máximo Gámiz Parral se adhieren a las posturas antes citadas, indicando el primero de ellos que "en nuestro sistema, la facultad de refrendo de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo está íntimamente ligada con la atribución del presidente de nombrarlos y removerlos libremente, por tanto jurídicamente, el refrendo entre nosotros cumple una sólo una función formal de carácter certificativo..." (23)

Y el segundo expresa que "el Presidente de la República tiene la facultad de designar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, ésta supuesta limitación de su

(22) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 796

(23) Carpizo, Jorge. Op. Cit. Pág. 35

esfera competencial queda nulificada porque con la mayor facilidad se puede destituir a aquel Secretario que no refrende una resolución del Presidente..." (24)

Esta finalidad del refrendo podría ser la más adecuada ya que si realmente se aplicara, si existiría una limitación en las funciones del Presidente de la República y una coordinada participación con los Secretarios de Estado y con los Jefes de los Departamentos Administrativos, lo cual sería muy benéfico para el desarrollo de las distintas ramas que encabezan estos funcionarios.

Sin embargo, como lo mencionan los autores antes citados, esto no es posible debido a la facultad que tiene el Presidente, de nombrar y remover libremente tanto a los Secretarios de Estado y a los Jefes de Departamento, lo que implica que estos funcionarios no puedan estar en desacuerdo con las disposiciones que emita el Jefe del Ejecutivo, ya que va de por medio su destitución de la función que desempeñan. Así que para que se pueda aplicar esta función en nuestro sistema es necesario que el nombramiento y remoción de los Secretarios y de los Jefes de Departamento no dependan del Ejecutivo.

1.3.3. Trasladar la responsabilidad del acto refrendado.

"La tercera finalidad del refrendo, o sea la hacer recaer la responsabilidad en el Ministro signatario, es complemento de lo anterior y ambas son propias y características del régimen parlamentario. En efecto, si en dicho régimen las funciones del gobierno pertenecen al gabinete, el cual no es designado a su arbitrio por el Jefe del ejecutivo, se imponen como consecuencia que la responsabilidad total

(24) Gámez Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*. 1a. ed. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1990. Pág. 141.

de las actividades gubernativas la asuma el gabinete y que el Jefe del ejecutivo quede exento de toda responsabilidad. Pues bien la responsabilidad de que se priva al Jefe del Estado se traslada mediante el refrendo a los Ministros. Si el Jefe de Estado no necesitara contar con los Ministros su irresponsabilidad conduciría al absolutismo, de aquí la función limitadora del Refrendo. Por otra parte, el Jefe del Estado no puede responder por actos ajenos, como son los del Gabinete; de aquí la función del refrendo, consistente en transferir la responsabilidad al Ministro refrendatario.

En el sistema presidencial sucede lo contrario. El Presidente es responsable, constitucional y políticamente, de los actos de sus Secretarios, quienes obran en nombre de aquél, y son designados libremente por el mismo. En ningún momento, ni por ningún motivo pasa la responsabilidad constitucional o política del Presidente a los secretarios. El refrendo, en consecuencia, no persigue en nuestro sistema la finalidad de eximir de responsabilidad al Presidente para transferirla al refrendatario" (25)

Sobre esta finalidad el Lic. Daniel Moreno apunta lo siguiente: " Por lo que se refiere a la posibilidad de que el refrendo tuviera por objeto hacer recaer la posibilidad en el ministro que lo realiza, tampoco puede ocurrir, en virtud de que nuestros integrantes del gabinete, que en nuestro sistema padece algunos vicios, son responsables apenas ante el Ejecutivo que los nombra, salvo el caso de que hubiese incurrido en otro tipo de responsabilidades y se aplicase la ley respectiva, lo que hasta hoy no ha ocurrido en nuestra historia política. Sabido es que la ley de responsabilidades únicamente ha merecido aplicación en empleados de ínfima jerarquía. Por lo demás, el único responsable en el orden constitucional, de los actos

(25) Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 237.

de sus ministros, es el propio Presidente, quien hace el nombramiento o la remoción de una manera discrecional." (26)

En este orden de ideas también se expresan los demás tratadistas, ya que coinciden en que el Secretario de Estado no puede asumir una responsabilidad conjunta con el Ejecutivo, por la relación de subordinación que tiene hacia él. Sin embargo, reconocen que esto no exime a este funcionario de otras responsabilidades, como son la penal, técnica y política. Estas responsabilidades las estudiaremos en el tercer capítulo de este trabajo.

Para concluir con el análisis de las finalidades que la teoría le atribuye a la institución del refrendo, podemos apuntar que ninguna de las finalidades antes estudiadas puede ser aplicable en nuestro régimen presidencial, en virtud a las causas expresadas por los diferentes tratadistas antes citados, las cuales resumiremos de la siguiente forma:

- Autenticación de una firma. Por lo que establece el Artículo 92 Constitucional, pareciera que el Refrendo cumple tal función; sin embargo, el reglamento del artículo 25 de la Ley de Secretarías de Estado impuso a los secretarios refrendatarios la obligación de firmar los decretos del Presidente de la República, antes de que este último los suscriba, con lo que priva del tan función a dicha institución.
- Limitación de la actuación del Presidente. Igualmente se pudiera pensar que el Refrendo cumple dicha función; sin embargo, basta con considerar que el Ejecutivo tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los secretarios,

(26) Moreno, Daniel. Op. Cit. Págs. 389 y 390

para llegar a la conclusión de que tampoco se puede pensar que el Refrendo cumpla dicha función en virtud de que el secretario que se negare a estampar su firma en el acuerdo presidencial podría ser inmediatamente removido de su encargo.

- **Traslación de responsabilidad del acto refrendado.** Esta función tampoco la cumple el Refrendo en nuestro sistema, en virtud de que dada la facultad de nombramiento y remoción libres que el Presidente tiene con respecto a sus secretarios, los responsables de sus actos no son éstos, sino el propio Presidente quien incluso, bajo ciertos supuestos, puede ser sometido a juicio político.

Como podemos observar ninguna de las finalidades antes mencionada es aplicable en nuestro sistema presidencial, sin embargo, podemos señalar que: "se ha conservado el refrendo sólo como un principio de orden para el efecto de que los secretarios tengan suficiente información de todas aquellas directrices que el Presidente de la República expida, en lo que se refiere a la actividad o ramo de que están encargados."⁽²⁷⁾

En el mejor de los casos podríamos considerar que el Refrendo, en el sistema presidencial, y particularmente en el mexicano, no entraña más que una limitación de tipo moral, cuya efectividad queda sujeta de cualquier modo, a la calidad moral del secretario y el reconocimiento que de la misma tengan los gobernados; a la independencia y honestidad intelectual de dicho funcionario y a la consideración que de dichos aspectos haga el titular del Poder Ejecutivo.

(27) Gómez Parral, Máximo N. Op. Cit. Pág. 141.

Así que para que las finalidades del refrendo tengan una aplicación real en nuestro sistema, el Ejecutivo no debe nombrar y remover directamente a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, ya que de lo contrario la supuesta limitación del refrendo no puede llevarse a la práctica y una figura jurídica sin una finalidad claramente establecida no tiene razón de ser.

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES DEL REFRENDO

Es difícil determinar el origen Histórico Constitucional del Refrendo; sin embargo, si nos limitamos únicamente a la historia contemporánea de México, no podemos identificar en dónde se origina dicha institución, es por ello que tenemos que ver desde sus antecedentes más remotos para lograr este objetivo.

"Los autores no suelen mencionar, sino muy en abstracto o genéricamente los orígenes de la institución del refrendo. La mayoría de ellos piensan que proviene de la tradición inglesa. Un autor patrio Jorge Madrazo afirma que se trata de una añeja figura constitucional cuyos antecedentes pueden rastrearse hasta las antiguas monarquías orientales y remodelada después por el parlamentarismo británico".⁽²⁸⁾

A continuación trataremos de precisar los antecedentes del refrendo, a través de las diferentes etapas históricas en donde esta figura ha sido regulada.

⁽²⁸⁾ Barragán Barragán, José. Boletín Informativo Consideraciones sobre el Refrendo en las Constituciones en el Estado de Veracruz. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Veracruzana. Xalapa, Ver., México. Págs. 184 y 185.

2.1. Monarquías

Históricamente la mayor parte de la legislación fue consecuencia del poder absoluto de los monarcas, que de esa forma ejercían el poder, así podemos citar la era de las ordenanzas, que fueron expedidas primordialmente por los monarcas europeos, posiblemente con la excepción de Inglaterra, país en el que no existe Constitución escrita y en el que, desde 1648, el Parlamento tiene mayor preeminencia en las decisiones fundamentales del Estado y particularmente mayor intervención en la formación de las leyes. Para contrarrestar ese poder tan absoluto con el que contaban los monarcas, se buscaron figuras jurídicas que lo limitarían, como es el caso del Refrendo.

En las antiguas monarquías asiáticas es en donde se da el origen del refrendo en cuanto formalidad de cancillería, y lo que persiguió fue autenticar el sello del monarca y que la decisión no fuera una expresión arbitraria de poder personal.

La materia del refrendo cobra una mayor extensión, debido, sobre todo a la función de salvaguarda del tráfico jurídico que se le encomienda. El refrendo no sólo tiene que ver mucho con el proceso del origen y desarrollo de instituciones como las del notariado y escribanía, del resguardo de los sellos y de los registros reales, sino que comprende a toda la actividad del gobierno real, desde los actos directos del rey, de la reina y demás miembros de la familia real hasta los actos de todos y cada uno de los consejos del reino así como de las restantes autoridades, como las audiencias, las gobernaciones, los corregimientos, etcétera.

Dentro de esta época y relacionado con lo señalado anteriormente encontramos a la figura de la heráldica, que es la disciplina que estudia los escudos de armas, las reglas que los rigen y el derecho de usarlos.

El origen de la heráldica es incierto pero es muy probable que la aparición de los blasones haya surgido en la Edad Media, con sus torneos de caballería, y en especial durante las Cruzadas, esto se ve confirmado por la influencia oriental que se nota en la terminología y en muchos elementos de los blasones. Después de la anarquía reinante en los primeros tiempos se observa una tendencia a reglamentar distintos aspectos del diseño de las armas, su uso y su herencia.

En esa época adquirieron importancia los heraldos o reyes de armas, que eran los encargados de vigilar el cumplimiento de dichas normas. Posteriormente, en algunos países aparecieron organismos oficiales, como autoridades supremas en la materia y se llegaron a codificar los aspectos concernientes a los blasones, los que por otra parte eran registrados de acuerdo con ciertas normas.

En ese periodo sólo tienen derecho a usar escudo de armas los nobles, incluso los caballeros, y las corporaciones. En casi todos los países sólo el primogénito hereda las armas del padre, y los demás hermanos deben de brisar el escudo, es decir, agregarle algún elemento o cambiarle los esmaltes. En España, sin embargo, no se emplean prácticamente las brisuras, y todos los hijos llevan el mismo blasón.

La Constituyente francesa de 1790 abolió en Francia el uso del escudo de armas, y sus disposiciones inspiraron a numerosas legislaciones, especialmente americanas. Napoleón restableció luego el empleo del blasón, pero sólo a favor de la nobleza del

Imperio; con la Restauración no se anulan estas armerías, sino que también se reponen las de los antiguos nobles.

Las nuevas Repúblicas francesas no prohibieron la existencia de escudos de armas, sino que los consideraron únicamente como un atributo personal, sin que el mismo represente ningún privilegio, pero con expresa prohibición de ser reproducidos por terceros.

Salvo en los países monárquicos, el empleo de los blasones queda limitado prácticamente a los eclesiásticos y a las corporaciones, como son ciudades, provincias, naciones, etc. En los escudos de estas últimas es frecuente observar infracciones a las leyes de la heráldica clásica. Por otra parte, la heráldica conserva su importancia como ciencia auxiliar de la historia.

2.2. Constitución Francesa de 1791

Luis XVI (1774-1792) , el nieto y sucesor de Luis XV, era sin duda un monarca superior a Luis XV. De buen carácter, virtuoso, gordo y hábil cerrajero, no tenía, sin embargo, la voluntad ni la inteligencia necesarias para apartar del país el diluvio que su abuelo había desencadenado. Llamó a su gabinete a elementos reformadores y por lo menos dos de sus ministros, Turgot y Necker, eran hombres de talento, pero poco pudieron hacer frente a la egoísta y frívola corte.

Ante el clamor público que pedía reformas, Luis XVI decretó la abolición de la tortura, el libre comercio de cereales, la supresión del impuesto de los obreros y la libertad de trabajo. La esposa de Luis XVI, la austríaca Maria Antonieta, si bien era

alegre amable y virtuosa, no tenía la más leve idea del infortunio popular sobre el cual estaba construida su corte de juguete. Su aparente insensibilidad hizo que el pueblo la odiara intensamente. Se dice que, cierto día, cuando observaba a una multitud desesperada y hambrienta que amenazaba las verjas del palacio de Versalles, le preguntó a un cortesano qué quería aquella gente. Le respondieron que la multitud no tenía pan. "Entonces...¿ Por qué no comen pasteles?, fue su ingenua réplica.

Cuando los gobernantes distan tanto de comprender el estado de su pueblo, no se puede confiar en que gobiernen durante mucho tiempo. Con sus despilfarros, María Antonieta contribuyó a acelerar el fin de la dinastía y a preparar su propio camino al cadalso.

La única guerra de Luis XVI se libró en América, donde ayudó a los Estados Unidos a emanciparse de Inglaterra. La ayuda prestada, mediante Lafayette y otros, aunque menos costosa que las guerras anteriores, contribuyó a acercar el reino a la bancarrota.

En 1788 se oyeron los primeros rumores de la tormenta. Se pidió la convocatoria de los Estados Generales, que no se habían reunido desde hacía ciento setenta y cinco años. Luis XVI estaba, como de costumbre, en apuros económicos, y se inclinó ante el deseo de todos. Al cabo del año, decidió convocar a la asamblea y darle plena representación en ella al Tercer Estado o sea el pueblo propiamente dicho: los otros dos estados eran el clero y la nobleza. Casi todos los ciudadanos mayores de veinticinco años, que habían pagado sus impuestos, podían votar.

Los Estados Generales se reunieron el 4 de mayo de 1789. Cada uno de los tres tenía sus planes. De los 1,139 diputados, había 291 por el clero, 270 por la nobleza y 578 (más del 50%) por el pueblo. Este Tercer Estado, que representaba el noventa y seis por ciento del pueblo de Francia, quería una constitución escrita, reuniones regulares de los Estados Generales y que se disminuyeran los impuestos, a lo cual las dos primeras clases se oponían ardientemente.

Como el débil monarca no pudo o no quiso obrar con decisión, el Tercer Estado se proclamó soberano y capaz de hacer leyes para toda Francia. En seguida puso manos a la obra. La primera ley que propuso establecía que no se podía exigir un impuesto sin su consentimiento. Excluido de palacio por los otros dos Estados, se reunió en el salón del juego de pelota, en el propio Versalles, y juró no disolverse antes de haber logrado sus objetivos. Entonces; Luis XVI prometió reformas y ordenó que los Estados se reunieran por separado. El Tercer Estado se negó y los soldados se rehusaron a obligarlo. El rey trató de navegar entre dos aguas, volviendo a convocar a toda la Asamblea y apelando, al propio tiempo, a sus tropas extranjeras leales. El Tercer Estado exigió que Luis retirase las tropas. cuando se negó, los ciudadanos de París tomaron por asalto la Bastilla, el 14 de julio de 1789.

La Bastilla era una prisión donde habían mantenido cautivos a los presos políticos, infligiéndoles terribles sufrimientos, y para la gente seguía simbolizando el poder opresivo de los monarcas. Al tomarla, se descubrió que en aquel momento sólo había allí siete presos, en ven de los centenares que se esperaba encontrar. El populacho se apoderó de las armas y municiones de la fortaleza. La caída de ésta señaló el alba de un nuevo día. Entonces, Luis XVI cedió; lució la escarapela azul, blanco y rojo, emblema de la revolución, y designó a dirigentes del triunfante movimiento para que gobernaran a París y acaudillaran el ejército. La revolución había vencido.

Pero este metódico desarrollo de los acontecimientos no lo indica todo. Apenas el pueblo de Francia comprendió la debilidad del gobierno del rey, se rebeló en todo el país, derrocó a las administraciones locales y dio poderes a los comités y otras organizaciones provisionales.

También los campesinos se rebelaron, causando disturbios y despojando a sus antiguos señores de sus bienes. En París, donde escaseaban los víveres, las hambrientas multitudes dominaron la situación. Al descubrir que Luis maniobraba secretamente contra ellos, avanzaron hacia Versalles y obligaron al rey y a la reina a volver a París, como sus prisioneros virtuales. Viendo lo que les esperaba, los nobles y los realistas comenzaron a huir del país.

El verdadero gobernante de Francia era ahora la "Asamblea", como se llamó a lo que quedaba de los Estados Generales. Este cuerpo se puso a trabajar para echar los cimientos de un nuevo orden. Los restos del feudalismo y de la servidumbre fueron eliminados. Se dio a conocer la Declaración de los Derechos del Hombre, dentro del espíritu de Rousseau y de la revolución norteamericana. Algunos, como Mirabeau y Lafayette, querían conservar a un rey fuerte, aunque frenado por limitaciones constitucionales. Otros deseaban hacer del rey una mera figura decorativa o abolir totalmente el trono.

La constitución, que se aprobó finalmente, estableció un rey que gobernaría bajo la vigilancia de una legislatura formada por dos cámaras, ambas libremente elegidas por el pueblo. Los privilegios de clase fueron derogados y se independizó a la Iglesia del Estado. Los bienes del clero debían ser confiscados para pagar las deudas nacionales. La gran obra, constructiva de la revolución se hizo así, en gran parte, sin mucha violencia, pero el movimiento pronto tomó un giro más radical.

Esta Constitución de 1791 puso, naturalmente, a los sacerdotes y a las clases nobles en abierta pugna con el nuevo estado; pero poco podían hacer los aristócratas frente al enfurecido pueblo. Cuando el rey intentó huir de Francia con su familia, en 1791, para el pueblo resultó evidente que el monarca nunca aceptaría sinceramente el nuevo orden. La flamante legislatura se pasaba el tiempo en disputas con un rey harto deseoso de tejer maquinaciones y engaños para que la monarquía volviera a tener el poder absoluto de la nación.

Hasta entonces, la clase media inferior había constituido el partido moderno de los "girondinos", pero cada día era mayor la fuerza de los extremistas. La declaración del duque de Brunswick, como generalísimo de las fuerzas de Austria y Prusia en contra de la Revolución, exaltó el patriotismo de los franceses. Cuando las tropas extranjeras invadieron el territorio de Francia, las multitudes asaltaron las cárceles y dieron muerte a todos los presos, hombres, mujeres y niños. Mientras hubiera aristocracia y realistas, la Revolución corría peligro.

En cambio, la clase media se sentía amenazada por las clases inferiores, los campesinos y hombres de las ciudades que pasaban hambre, ávidos de venganza tanto como de alimento. El 10 de agosto de 1792. Danton y Robespierre acaudillaron una insurrección en París, con la esperanza de establecer un gobierno republicano y realmente popular. Los "jacobinos", como se llamaban a sí mismos estos nuevos hombres de tendencias extremas, exigían mucho más que los girondinos; la Asamblea Nacional Legislativa fue disuelta. Tras unas elecciones sangrientas, en septiembre de 1792 se instaló la Convención, de carácter extremista, que el 25 de septiembre decretó la abolición de la monarquía y proclamó la República Francesa, una e indivisible.

En la Constitución francesa el Poder Legislativo se delegó a una Asamblea Nacional, el ejecutivo en el rey, para ser ejercitado bajo su autoridad por los ministros y otros agentes responsables, y el Judicial por jueces que habían de ser electos por el pueblo. Reglas especiales prohibían la interferencia de los poderes entre sí. Especial cuidado se puso en separar lo más posible al Legislativo y al Ejecutivo; la Asamblea no podía deponer al rey ni obligar a sus ministros a dimitir; el rey tenía expresa prohibición de disolver la Asamblea; la excepción más seria a la separación de poderes era una facultad de veto suspensivo que se le otorgaba al monarca y que podía ser superado a la tercera insistencia de la Asamblea.

La Constitución francesa también "asentó que el rey gobierna con sus ministros, es decir no gobierna sólo, y es únicamente el rey quien los nombra y quien los puede sustituir dependiendo los ministros por tanto sólo de él." (29)

Este es un claro indicio de lo que se perseguía al instituir el referendo, que era limitar el gran poder del monarca con la participación de sus ministros, sin embargo, debido a la dependencia directa de estos hacia el monarca, no se llevaba a la práctica esa limitación. Por lo que, el poder del monarca continuaba siendo absoluto.

(29) Cit. por Carpizo, Jorge en el Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Op. Cit. Pág. 2730

2.3. Constitución de Cádiz de 1812

La Revolución Francesa estremeció los cimientos de la organización del poder en Europa influyendo considerablemente en el sistema político del Imperio Español, incluido no sólo el territorio Peninsular, sino también el de las colonias. Así en 1810, Diputados Peninsulares y Americanos se reúnen en una especie de Congreso Constituyente con la idea de dotar al Imperio Español de una carta fundamental de donde resulta el 19 de marzo de 1812, la promulgación de la Constitución Política de la Monarquía Española conocida como Constitución de Cádiz.

Diversos acontecimientos ocurridos en España a partir de 1807 determinaron la promulgación de este documento, entre otros: el desprestigio del rey Carlos IV; el motín de Aranjuez, que provocó el destronamiento del propio monarca, la exaltación al poder de su hijo Fernando VII; la ocupación de la península por tropas francesas al amparo del Tratado de Fontaineblau, por el que se concertó la formación de un ejército franco-hispano destinado a invadir Portugal; la firma de los tratados de Bayona, por los cuales Carlos IV, primero, y Fernando VII, después, cedieron la integridad política y territorial de sus dominios a favor del emperador francés; el discernimiento que éste hizo de la corona española a su hermano José; La Carta Otorgada de Bayona, por la cual se estableció la igualdad jurídica de España y sus colonias; y finalmente la rebelión general del pueblo invadido iniciada el 2 de mayo de 1808 y concluida 6 años después.

Aparte la resistencia militar organizada por las provincias españolas, sus representantes políticos acordaron, superando disensiones la creación de la Junta Suprema Central y Gubernativa del reino que asumió el poder hasta en tanto se restaurase la legalidad en el país. La Junta estableció su residencia en Aranjuez, pero

ante el avance de la tropas francesas se trasladó a Sevilla, replegándose en 1810 a la isla Gaditana.

Estos acontecimientos suscitaron en el Virreinato de Nueva España el surgimiento de dos tendencias políticas: una que manifestó adhesión a cualquier gobierno que mandase en España; y otra que postuló el derecho de la colonia, a adoptar la forma de gobierno que libremente eligiese.

La metrópoli, deseosa de mantener unidos a los pueblos de ultramar, decidió hacerlos participar en la gobernación del centro y llamó a formar parte de ella a un representante filipino y a 9 americanos, incluido el correspondiente a Nueva España. La convocatoria a elecciones fechada el 22 de enero de 1809, detalló un proceso basado en la designación que los ayuntamientos harían de tres personas distinguidas por su probidad y talento, de ellas , mediante sorteo, se elegiría una. De esa primaria insaculación el Real Acuerdo procedería a seleccionar una terna, de la que por un último sorteo se elegiría al diputado por Nueva España.

Agotado el procedimiento, la elección favoreció a Manuel de Lardizábal, y con ello se agotó el primer acto electoral celebrado en el país. Las tendencias revolucionaria y conservadora que desde su origen dividieron a la Junta española, provocaron la disolución de ésta, no sin antes dar vida a una Regencia compuesta por 5 miembros a la que se impuso el deber de convocar elecciones para integrar las Cortes Constituyentes.

La convocatoria fue publicada en Nueva España el 16 de mayo del propio año . En ella se ordenó la elección de diputados por cada uno de los 15 ayuntamientos y las 2 Provincias Internas reincorporadas al virreinato; las 6 restantes segregadas de éste

por disposición real el 22 de agosto de 1776, efectuaron por sí mismas el proceso, omitiendo culminarlo Texas y California. Por una u otra razón fueron electos 15 diputados por Nueva España 11 por el Virreinato y 4 por las Provincias Internas. Las Cortes fueron abiertas en Cádiz el 24 de septiembre de 1810; la diputación mexicana comenzó a llegar a esa isla a mediados de diciembre, pero mientras tanto actuaron como representantes 7 suplentes originarios de México y residentes en España: José María Couto, Francisco Fernández Munilla, José María Gutiérrez de Terán, Máximo Maldonado, Octaviano Obregón, Salvador Sanmartín y Andrés Savariego, quienes continuaron en el desempeño de su cargo, no obstante el arribo de los diputados propietarios.

Pronto destacaron José María Gutiérrez de Terán, José Miguel Ramos Arizpe y José María Lequerica. El primer triunfo parlamentario de ellos fue la aprobación del decreto número V, por el cual lograron el reconocimiento a la igualdad de todos los habitantes del Imperio y una amplia amnistía para los delitos políticos cometidos en América o Filipinas.

La Constitución Política de la Monarquía Española fue firmada el 19 de marzo de 1812; el 30 de septiembre fue jurada por las autoridades de Nueva España y el 4 de octubre siguiente lo hizo el pueblo en las parroquias correspondientes. El 11 de diciembre de 1813 Fernando VII firmó con Napoleón el Tratado de Valencey, recuperó su libertad y obtuvo el derecho de retornar a España. Al saber su regreso, los grupos conservadores españoles redactaron un manifiesto estigmatizando la Constitución y el monarca, a su vez, apoyado en esta protesta, declaró nula la Carta por decreto el 4 de mayo de 1814 y restauró el absolutismo. El 17 de agosto siguiente el virrey Calleja hizo lo propio en Nueva España. En 1820 el ejército español, acaudillado por Riego, restauró la vigencia de la Constitución; y meses

después el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba la convirtieron, de modo expreso, en la Carta que fincó el estado de derecho del nuevo país inicano.

La Constitución de Cádiz se compone de X títulos, subdivididos en capítulo, y 384 preceptos. Afirma que la Nación Española es libre e independiente y no puede ser patrimonio de ninguna familia o persona; que la soberanía reside esencialmente en la Nación y a que ella pertenece el derecho de establecer sus leyes; considera como españoles a todos los nacidos a vecinados por más de 10 años en los dominios españoles, y a los extranjeros a quienes las Cortes hubieran otorgado "carta de naturaleza".

Entre los preceptos establecidos en la Constitución de Cádiz, tenemos la figura del Refrendo, ya que el Artículo 225 dispuso:

"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." (30)

Como podemos observar, existe una gran semejanza entre el texto de la Constitución de Cádiz y el texto del actual dispositivo constitucional en materia de refrendo; incluso sorprende que conforme a la primera de éstas, los ministros no pudiesen pertenecer al Poder Legislativo, a diferencia de los sistemas parlamentarios, y que en términos generales se considerara que si bien el rey no gobierna sólo sino con sus

(30) II. Cámara de Diputados México a través de sus Constituciones. Tomo VII. Ed. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. 1967. Pág. 616.

ministros, estos últimos fueron nombrados y removidos únicamente por el mismo rey lo que establece una acendrada relación de dependencia de los primeros con el segundo.

Por lo tanto, en su primer párrafo se puede equiparar dicho antecedente con el texto de la Constitución actual; sin embargo, existe una interesante diferencia en la expresión del segundo párrafo del Artículo citado de la Constitución de Cádiz, ya que a diferencia del 92 Constitucional texto actual cuya parte final señala que sin el requisito del Refrendo las órdenes del Presidente "no serán obedecidas", la Constitución de Cádiz no apunta hacia los gobernados estableciendo la posibilidad de una actitud pasiva ante la ley u orden no refrendada; sino que apunta a los Tribunales y personas públicas imponiéndoles la obligación de no dar cumplimiento a las ordenes carentes de refrendo.

2.4. Constitución de Apatzingán de 1814

El ideario político del movimiento mexicano de independencia adquirió congruencia doctrinal y sistema en su formulación bajo el liderazgo de don José María Morelos y Pavón. Fue entonces cuando el ideal de una independencia completa se manifestó con toda claridad y fuerza.

Uno de los grandes méritos del cura Morelos, fue sin duda haber planteado la preocupación constitucional en la historia política de México, la convocatoria y reunión del primer Congreso Constituyente mexicano fue posible gracias a su devoción y esfuerzo, y que la Constitución de Apatzingán primer ensayo

constitucional mexicano promulgado el 22 de octubre de 1814, es una obra que también a él se debe en lo fundamental.

Más que una Constitución strictu sensu, encierra un conjunto de principios y aspiraciones políticas, e implica el rechazo de la insurgencia mexicana al restablecimiento de la monarquía española. Los diputados que los discutieron y lo juraron no tuvieron otra representación (salvo el diputado de Técpan, electo por una junta popular) que la atribuida a ellos por Morelos. Este defecto se acentuó cuando el cuerpo congresional aumentó el número de sus vocales sin mediar para ello el voto público. Así, aquel grupo de patriotas careció de investidura legal para formular una Constitución.

La Asamblea se estableció finalmente en Tehuacán, pero en diciembre de 1815 fue disuelta por el jefe insurgente Manuel Mier y Terán, quien la sustituyó por un Directorio Ejecutivo compuesto de tres personas.

El decreto de Apatzingán fue redactado por Andrés Quintana Roo, Carlos María Bustamante y José Manuel Herrera. Abrevaron sus autores en tres fuentes : Rousseau, en cuyo pensamiento fundan su definición de soberanía; Grocio, quien liga íntimamente ese concepto al de libertad individual; y Montesquieu, que popularizó la doctrina de la división de poderes.

Otros afluentes ideológicos nutrieron su texto: los elementos constitucionales de Rayón; el proyecto de constitución elaborado por Fray Vicente de Santa María; los ensayos políticos y legislativos de Morelos que culminaron con el Reglamento para la Instalación, Funcionamiento y Atribuciones del Congreso y sus Sentimientos de la Nación.

El decreto se divide en dos partes: "Elementos Constitucionales" y "Forma de Gobierno". La primera comprende 6 capítulos y legisla sobre religión, soberanía, ciudadanía, definición y características de la ley, derechos del hombre y obligaciones del ciudadano; y la segunda se compone de 20 capítulos y reglamenta la organización, funcionamiento y relación de los poderes públicos entre sí.

La Constitución de Apatzingán representa el adelantó del ideario que habría de configurar la estructura política de la nueva nación soberana, dentro de los moldes doctrinales del Estado demoliberal y aunque esta carta constitucional no llegó a regir la vida política de un Estado que en ese tiempo no acababa de surgir, es de importancia básica para comprender la evolución posterior de las ideas y de las instituciones políticas mexicanas.

Entre las ideas jurídicas que plasmó la Constitución de Apatzingán tenemos el antecedente de la figura del Refrendo, ya que en su artículo 144 estatuyó que:

"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 llevare las formalidades descritas, no tendrá fuerza ni será obedecido por los subalternos".⁽³¹⁾

En este artículo llama la atención que la firma de los actos debería ser por tres individuos, esto es porque se contemplaba al Poder Ejecutivo como un cuerpo

⁽³¹⁾ H. Cámara de Diputados México a través de sus Constituciones. Op. Cit. Pág. 616.

colegiado, es decir, el Ejecutivo lo integraban tres personas. Es esta la única diferencia importante respecto al texto de la Constitución de Cádiz, en la cual el Poder Ejecutivo recaía en una sola persona.

2.5. Constitución de 1824

Los años de 1820 y 1821 van a contemplar en México una serie de acontecimientos aparentemente contradictorios, los más tenaces enemigos de la emancipación, quienes la habían combatido con mayor eficacia, que eran el alto clero, los comerciantes poderosos y el ejército virreinal, se vuelven partidarios del movimiento libertario y van a ser quienes, a la postre consumen la independencia, si bien tuvieron que llamar a colaborar a los restos de los insurgentes, cuyo núcleo principal se encontraba en las sierras y montañas de la provincia de Tecpan, en el actual estado de Guerrero, encabezadas, principalmente por el general Vicente Guerrero y el jefe Pedro Ascencio de Alquisiras.

Esta contradicción es en verdad aparente, porque los grupos económicos privilegiados se opusieron en 1810 al movimiento del padre Hidalgo y ya antes lo habían hecho ante los integrantes del Ayuntamiento de la ciudad de México, la motivación radicaba en la defensa de sus prerrogativas.

Cuando en 1820 advierten que nuevamente esas prerrogativas se hallan en peligro, por el restablecimiento de la Constitución liberal de 1812 decretada en Cádiz, resuelven buscar la independencia política, para conservar las prerrogativas que hasta ese momento habían detentado. De manera que la resistencia a la aplicación de

la Carta política española, es perfectamente congruente con su anterior postura de pugna contra Hidalgo, Morelos y los demás insurgentes.

Ya en el México independiente el 20 de noviembre de 1823 la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución para asegurar el sistema federal. La discusión de esta Acta se efectuó del 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero de 1824, fecha ésta última en que el proyecto fue aprobado casi sin variantes, con el nombre de Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.

En esta Acta Constitutiva fue contemplada la figura del refrendo en su artículo 17, el cual establecía que: "Todos los decretos y órdenes del Supremo Poder Ejecutivo deberán ir firmados del secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos".⁽³²⁾

Como vemos este artículo nuevamente hace referencia al requisito que deben de cumplir lo actos del Ejecutivo, para que sean obedecidos, sólo que aquí enaltecen este poder a llamarlo Supremo Poder Ejecutivo.

El Proyecto de Constitución Federal, que aprobada por la Asamblea el 3 de octubre de 1824, se presentó ante el Congreso el 1o. de abril de ese año, tomando el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se formó el 4 siguiente y el 5 la publicó el ejecutivo. Entre tanto, había estado funcionando el sistema ejecutivo de tres personas, a pesar de los conflictos constantes que se presentaban. Esta Constitución comprendió siete títulos, entre los cuales encontramos los siguientes:

(32) H. Cámara de Diputados México a través de sus Constituciones. Op. Cit. Pág. 616

I. De la nación mexicana, su territorio y religión; II. Del supremo poder ejecutivo de la Federación; III. Del poder judicial de la Federación; VI. De los estados de la Federación; VII. De la observancia, interpretación y reforma de la constitución y acta constitutiva.

En esta Constitución nuevamente se conservó la regulación del refrendo en su artículo 118, mismo que disponía que: "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".⁽³³⁾

Este artículo nuevamente llama al titular del Ejecutivo como Presidente, y entre sus actos que deben de firmar los secretarios correspondientes, son los reglamentos, decretos y órdenes. Llama la atención la aparente redundancia del precepto, al señalar que los actos presidenciales deben de ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda y posteriormente agregan que según el reglamento.

La Constitución de 1824 estuvo en vigor hasta 1835. Como no podía ser revisada sino a partir de 1830, según ella misma lo disponía, las reformas que empezaron a proponerse desde 1826 se reservaron para aquél año; pero ni éstas ni las posteriores a 1830 llegaron a ser votadas por el Congreso. De tal modo la Constitución de 1824 permaneció sin alteraciones hasta su abrogación.

(33) *Ibid.* Pág. 617

2.6. Constitución de las Siete Leyes de 1836.

De la confusa variedad de tendencias políticas que siguió a la caída de Iturbide, estaban llamados a surgir los dos partidos que, con el transcurso del tiempo se llamarían liberal el uno y el otro conservador.

El primero, nombrado del progreso en sus comienzos y de la reforma después, propugnaba en cuanto a la forma de gobierno la republicana, democrática y federativa, en cuanto a los atributos del estado mexicano reivindicaba aquellos que la organización colonial había transmitido a organismos extra estatales.

El programa del partido conservador difería punto por punto del precedente. Adoptaba el centralismo y la oligarquía de las clases preparadas y con el tiempo se inclinó hacia la forma monárquica, defendía los fueros y privilegios tradicionales.

El primer episodio importante de lucha entre ambos partidos, se desarrolló en los años de 1832 a 1834. La administración del vicepresidente Gómez Farías, en ausencia del presidente Santa Anna, se propuso emprender las reformas eclesiásticas y militar. Las clases afectadas reaccionaron en contra de las medidas que se tomaban, y al mismo tiempo se produjo una desmembración del partido progresista al separarse un grupo que, aunque aceptaba en principio la necesidad de las reformas, consideraba sin embargo que su implantación debía ser paulatina y por vía de la persuasión, nació así, el partido de los moderados bajo la amplia denominación de liberales.

La coalición de conservadores y moderados paralizó las reformas. Santa Anna regresó de Manga de Clavo, despidió a Gómez Farías y suspendió la legislación reformativa, que iniciada en abril de 1833, se suspendió en mayo de 1834.

Las dos Cámaras que formaban el Congreso federal, según el tema bicamarista de la Constitución de 1824 entonces en vigor, abrió sus sesiones el 4 de enero de 1835. Una comisión de diputados tuvo a su cuidado el examen de los poderes conferidos por los electores a sus representantes.

En su mayor parte estos aparecían autorizados para reformar la Constitución de 1824, con la única excepción de no alterar el artículo 171, que establecía entre otras prohibiciones la de modificar la forma de gobierno. Ante la renuencia a variar el sistema federal, se propuso que el Congreso instituido asumiera sólo las funciones de convocante, confiando los centralistas en contar con el nuevo constituyente.

Cuando el 16 de julio las Cámaras iniciaron su segundo periodo de sesiones, el presidente Barragán, que sustituía a Santa Anna en su licencia, les pidió que tuvieran en cuenta las solicitudes de los pueblos para la adopción del sistema unitario. Una comisión examinó dichas solicitudes y, como consecuencia, propuso en primer término, que el Congreso sería constituyente, lo que fue aceptado por ambas Cámaras.

Las otras dos proposiciones, relativas a que el Senado sería Cámara de revisión y que en caso de discordancia se reunirían ambas Cámaras hasta dos veces para ponerse de acuerdo, suscitó la inconformidad del Senado, para obviar la cual se convino en que las dos asambleas integrarían una sola, lo que se realizó el 14 de septiembre de 1835.

El dictamen del Senado fue aprobado contra el parecer de José Bernardo Couto, quién formuló voto particular en favor de la subsistencia del sistema federal.

El Congreso confió el Proyecto de reformas compuesta por Miguel Valentín, José Ignacio de Anzorena, José María Cuevas, Antonio Pacheco Leal y Francisco Manuel Sánchez, al último de los cuales se atribuyó la intervención principal.

La Comisión presentó pocos días después un proyecto de bases constitucionales, discutido y al fin aprobado el 2 de octubre de 1835; el proyecto se convirtió en ley constitutiva el 23 del mismo mes, que con el nombre de Bases para la nueva Constitución dio fin al sistema federal.

Entre los disturbios domésticos y la guerra de Texas, el Congreso prosiguió su misión constituyente. La nueva ley fundamental se dividió en siete estatutos, el primero define los conceptos de nacionalidad y ciudadanía; el segundo crea el Supremo Poder Conservador integrado por 5 ciudadanos; el tercero deposita el Poder Legislativo en un Congreso compuesto de 2 cámaras: la de diputados y la de senadores; el cuarto establece el Poder Ejecutivo individual y fija los requisitos para ocupar el puesto; el quinto instituye el Poder Judicial y lo integra con la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales Superiores de los Departamentos y los Juzgados de Primera Instancia y de Hacienda; el sexto crea los Departamentos y reproduce, con algunas variaciones, la división territorial implantada por la Constitución de 1824; y el séptimo otorga al Congreso la facultad de resolver las dudas que suscite la interpretación de normas constitucionales. Por lo anterior, a la Constitución centralista de que se trata se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835, después de una discusión que prevaleció el principio de libertad de expresión sobre quienes pretendían restringirlo.

De las seis leyes restantes, que ya no se publicaron por separado sino de una sola vez, la segunda fue la más combatida, pues iniciada su discusión en diciembre de 1835, se aprobó hasta abril de 1836.

El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre de 1836 y la entregó al gobierno el 30 del mismo mes de diciembre.

En la Cuarta Ley de la Constitución de las Siete Leyes, también encontramos antecedentes del refrendo, ya que en su artículo 31 estableció que:

"A cada uno de los ministros corresponde:

- "I.- El despacho de todos los negocios de su ramo acordándolos previamente con el Presidente de la República.
- "II.- Autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente en que él esté conforme, y que versen sobre asuntos propios de su ministerio." (34)

Del precepto antes invocado, es importante señalar que los ministros, son los Secretarios de Estado, es decir que se utilizó una denominación del régimen monárquico. Asimismo, es importante destacar que en la fracción II de este artículo,

(34) H. Cámara de Diputados México a través de sus Constituciones. Op. Cit. Pág. 617

se establece que el Secretario con su firma, autoriza los actos del Presidente de la República, lo que significa que se le daba plena facultad a los Secretarios para aprobar o no, los actos que emitiera el Ejecutivo, sin embargo no refería las consecuencias que corresponden a la falta de firma del ministro correspondiente, es decir a la falta de Refrendo, lo que constituye una laguna constitucional.

Más o menos en el mismo sentido, el artículo 103 del proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1833, fechado en la ciudad de México el 31 de junio de 1840, previó exactamente lo mismo en su fracción 1 pero en la segunda se señaló lo siguiente: "a cada uno de los ministros corresponde: ...2o. Autorizar con su firma las leyes y decretos del Congreso; los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su Ministerio." (35)

Tomando en cuenta el objeto de esta investigación, el dispositivo constitucional citado resulta de primordial importancia ya que menciona que el ministro debe autorizar con su firma no sólo los actos del Presidente, sino también las leyes y decretos del Congreso, aunque tampoco le atribuye una consecuencia concreta a la falta de dicho requisito.

2.7. Bases Orgánicas de 1843

De 1836 a 1843 ocurrieron en el país revueltas y pronunciamientos, provocados algunas veces por los que estaban a favor del sistema unitario, y otras por los defensores del régimen federal. A esto se sumaron la separación de Texas y la guerra con Francia, que hicieron más difícil la crisis política y económica de México.

(35) *Ibid.* Pág. 617

En 1838 la ostensible debilidad del erario y las disidencias internas obligaron a la vacilante administración de Bustamante a renovar 4 veces su gabinete. En 1839 aprovechando una coyuntura crítica, se encomendó la presidencia a Santa Anna, quien de inmediato propuso al Congreso la reforma constitucional solicitada por los grupos en pugna, sin esperar el plazo indicado en la Constitución de las Siete Leyes. El 9 de noviembre de ese año el Supremo Poder Conservador autorizó al Congreso para que asumiera funciones de constituyente.

El 10. de enero de 1841 el Congreso celebró su primera sesión ordinaria, en ella Bustamante que había vuelto a la presidencia por todos los movimientos que se habían generado, solicitó que la Asamblea activara las reformas a la ley fundamental y censuró la existencia del Supremo Poder.

Nuevamente Bustamante fue destituido de la presidencia y abandonó el país, siendo nombrado Santa Anna titular del Poder Ejecutivo. El 10 de diciembre de 1841 se convocó a las elecciones que el 10 de abril de 1842 dieron el triunfo a una mayoría de diputados liberales.

La labor de este Congreso se redujo sólo a la elaboración de un proyecto de Constitución, el cual fue rechazado por la mayoría, por lo que la Comisión formuló uno nuevo que fue aceptado por la Cámara en términos generales, pero fue reprobado por el grupo conservador, ya que consideraban que atentaba en contra de la religión católica. Santa Anna llamó al gobierno al vicepresidente Nicolás Bravo y se ausentó de la capital para fraguar un golpe parlamentario.

Apoyado en este simulacro revolucionario ordenó la disolución del Congreso y reunió una Junta de Notables para que formulara nuevas Bases Constitutivas de la

Nación. Creada la Junta consideró disminuido su poder si se limitaba a sólo la redacción de las Bases y decidió formular un nuevo estatuto constitucional, a cuyo efecto nombró una Comisión encargada de formular el proyecto.

El 8 de abril de 1843 se inició la discusión de la iniciativa, el 12 de junio fue aprobado y el 14 de ese mes se publicó con el título de las Bases de Organización Política de la República Mexicana y tuvo vigencia poco más de tres años.

Como podemos observar este período en la historia de nuestro país fue muy turbulento, tanto que en el transcurso de tres años los cambios constitucionales se dieron de manera muy continua, es así como se presentaron los proyectos de la Constitución Política Mexicana de agosto y noviembre de 1842, y las Bases Orgánicas de 1843, en todos estos ordenamientos jurídicos encontramos antecedentes de la figura del referendo, siendo los que señalamos a continuación.:

Artículos 101 fracción I, 102 y 103 del primer proyecto de Constitución Política Mexicana del 25 de agosto de 1842, que a la letra dicen:

"Artículo 101.- Son obligaciones de cada uno de los ministros:

I.- Acordar con el Presidente el despacho de todos los negocios relativos a su ramo.

Este precepto establece como obligación del ministro actualmente llamado Secretario de Estado, tomar Acuerdo con el Presidente de todas las decisiones que versaran sobre su ramo.

"Artículo 102.- Todos los negocios del 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 expedieren contra otro. Las órdenes que se expedieren contra esta disposición y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas.

"Artículo 103.- Todas las autoridades de la República, sin excepción alguna, cumplirán debida obediencia a las órdenes que se les dirijan por los Secretarios del despacho, siendo libradas en la forma prescrita por esta Constitución." (36)

Artículo 62 del voto particular de la minoría de la comisión constituyente de 1842, fechado en la ciudad de México el 26 de agosto del mismo año y Artículo 85 del segundo proyecto de Constitución Política de la República Mexicana del 2 de noviembre de 1842, los cuales se expresan en el mismo sentido y de esta forma: "Ningún acto del Presidente será válido ni obedecido, si no va autorizado por el ministerio del ramo respectivo". (37)

El artículo 96 de las Bases Orgánicas de la República Mexicana publicadas el 14 de junio de 1843, dispuso que "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" y "las órdenes que se expedieren contra esta disposición y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas." (38)

(36) Cámara de Diputados México a través de sus Constituciones. Op. Cit. Pág. 617

(37) *Ibid.* Pág. 117.

(38) Cámara de Diputados México a través de sus Constituciones. Op. Cit. Pág. 618.

2.8. Constitución de 1857.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857 fue firmada el 5 de febrero de ese año, y el 11 de marzo siguiente se promulgó con toda solemnidad. Apenas constituidos los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se produjeron el pronunciamiento del general Félix Zuloaga, conforme al Plan de Tacubaya el 17 de diciembre de 1857, el golpe de Estado de Comonfort el 19 de ese mes, la prisión de Benito Juárez ese mismo día, el levantamiento del general José de la Parra, de acuerdo con el Plan de la Ciudadela el 11 de enero de 1858, la libertad de Juárez y la huida de Comonfort el 21 de ese mes, el nombramiento de Zuloaga como presidente por los sublevados el 23 siguiente y la derogación de la Constitución; mientras Benito Juárez convertido en Presidente de la República por ministerio de ley, emprendía su viaje al interior del país para organizar la defensa armada de la legalidad y dar principio a la Guerra de tres años.

Esta Constitución esta formada de VIII títulos y 120 preceptos, en los títulos se establecía lo siguiente:

Título I.- Enfatiza que los derechos del hombre son la base de las instituciones y que el ser humano es libre e igual ante la ley, en cuya virtud desconoce los tribunales especiales, los títulos de nobleza y los honores hereditarios, instituye el derecho de propiedad y consagra las siguientes libertades: de enseñanza, trabajo, pensamiento, petición, asociación, comercio e imprenta; y para que estos sean efectivos, prohíbe aplicar retroactiva o inexactamente la ley, extraditar reos políticos, celebrar tratados que afecten garantías individuales, violar el domicilio y la correspondencia, molestar a las personas sin mandamiento escrito de autoridad judicial, decretar el encarcelamiento de éstas por deudas de carácter civil y hacerse

justicia por sí mismas; en el procedimiento penal ordena: que nadie puede ser detenido, en exceso de tres días sin que medie auto de formal prisión e ignore el motivo, el nombre de los testigos de cargo, y omita nombrar defensor; reserva a los tribunales el derecho exclusivo de imponer penas; y estatuye que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, como tampoco prorrogar el juicio más de tres instancias. Todas estas garantías, en caso de ser violadas, pueden reclamarse ante los tribunales federales; o suspenderse cuando ocurran hechos que pongan en peligro la seguridad social.

Son mexicanos los nacidos dentro o fuera del territorio, de padres mexicanos; y los extranjeros que obtengan carta de naturalización, adquieran bienes raíces en la República o tengan hijos nacidos en ésta, siempre que no manifiesten resolución de conservar su nacionalidad; y sus obligaciones son, en resumen: defender los intereses nacionales y contribuir para los gastos públicos; los extranjeros disfrutan las garantías que establece la Constitución y están obligados a contribuir para el sostenimiento del Estado y a someterse a los fallos de los tribunales mexicanos.

Son ciudadanos de la República los mexicanos que hayan cumplido 18 años siendo casados, o 21 sino lo son, y tengan modo honesto de vivir; los derechos y obligaciones que a éstos corresponden, son los mismos atribuidos a los mexicanos y, además, los siguientes: votar y ser nominados para cargos de elección popular, inscribirse en el padrón municipal, manifestando el medio que tengan para subsistir, y defender al país, alistándose en el ejército o guardia nacional; y pierden su calidad por adoptar otra, servir oficialmente a gobiernos extranjeros, o aceptar de éstos condecoraciones, sin permiso del Congreso.

Título II.- La soberanía nacional reside en el pueblo y éste la ejercita por medio de los poderes establecidos en la Constitución; es voluntad popular organizarse en República representativa, democrática y federal, a cuyo efecto crea 24 Estados y un Territorio.

Título III.- Deposita el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión, formado exclusivamente por la Cámara de Diputados, renovable cada bienio, que integra con ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos, mayores de 25 años, designados por elección indirecta en primer grado, e inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño del cargo; la Cámara se reúne anualmente 2 períodos y, en su caso, cuando es convocada por la Diputación Permanente; a la primera sesión ordinaria de cada año acude el Presidente de la República para informar la situación que guarda el país.

Dispone que el derecho de iniciar leyes corresponde al Presidente de la República, a los Diputados Federales, a las Legislaturas de los Estados y a los ciudadanos que soliciten permiso para usar condecoraciones extranjeras; y detalla ese proceso: una comisión de diputados estudia las iniciativas y formula dictamen; la Cámara en pleno, discute éste sin aprobarlo ni desaprobarlo, y lo remite al Ejecutivo para que un plazo de 7 días manifieste su acuerdo o disconformidad; en este caso, la Cámara se abstiene de votar y lo turna nuevamente a la Comisión, que puede reelaborarlo con base a las observaciones del Presidente; y remitirlo por segunda vez para su discusión; si es aprobado por mayoría de votos de los diputados presentes, se convierte en ley, pero en caso contrario sólo podrá ser discutido nuevamente el próximo año.

Concreta en XXX fracciones las facultades del Congreso, entre otras: admitir nuevos Estados o formar otros dentro de los que existen; erigir Territorios en Estados; legislar todo lo que se relacione con el Distrito y Territorios, expedir aranceles sobre comercio extranjero e impedir que en el interno se establezcan restricciones onerosas; dictar leyes sobre extranjería, colonización, comunicación, derecho marítimo, monedas pesos y medidas dar bases para que el Ejecutivo celebre empréstitos, aprobarlos, reconocerlos y mandarlos pagar; expedir su propio reglamento interno y los relativos a la organización del ejército, guardia nacional y ocupación o enajenación de terrenos baldíos; conceder o negar la entrada de tropas extranjeras y la salida de las nacionales; permitir la estadía, en aguas de la República, de escuadras extranjeras; conceder amnistías, premios y recompensas, en estos dos casos por servicios prestados a la patria o a la humanidad; crear y suprimir empleos federales, aumentando o disminuyendo emolumentos; declarar la guerra con base en los datos que presente el Ejecutivo; aprobar los siguientes actos de éste: el presupuesto anual, los nombramientos de altos funcionarios, de hacienda, diplomáticos o militares y los tratados internacionales y expedir las leyes que sean necesarias para hacer efectivas estas atribuciones.

Crea la Diputación Permanente, compuesta de un diputado por cada Estado y Territorio, la cual, en los recesos del Congreso, lo convoca a periodos extraordinarios de sesiones; aprueba los nombramientos de altos funcionarios hechos por el Ejecutivo; recibe el juramento de éste y el de los ministros de la Suprema Corte; dictamina sobre los expedientes en trámite y otorga su consentimiento para el uso de la guardia nacional fuera de su adscripción, a solicitud del Presidente.

Deposita el Poder Ejecutivo en un solo individuo; el Presidente de la República, que debe ser: ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, mayor

de 35 años, nominado por elección indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, residente en el país al verificarse ésta, quien dura en su encargo 4 años, es sustituido en sus faltas temporales por el Presidente de la Suprema Corte, en las absolutas se procede a nueva elección, puede separarse del lugar en que reside y renunciar al puesto, en ambos casos mediante acuerdo del Congreso; limita sus facultades por la acción del Congreso y las reduce, en última instancia, a gestiones administrativas, para lo cual crea secretarios encargados del despacho que deben ser: ciudadanos mexicanos por nacimiento, en ejercicio de sus derechos y mayores de 25 años.

El Poder Judicial está integrado por tres departamentos: la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales de Distrito y de Circuito (los dos últimos organizados por una ley secundaria). La Corte está formada por 11 ministros propietarios, 4 suplentes, un fiscal y un procurador general, nominados por elección indirecta en primer grado, duran en su puesto 6 años y sus facultades más importantes son: resolver los juicios que se promuevan por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales, que hagan lo propio con la soberanía de los Estados o que invadan la esfera de la actividad judicial; todos estos juicios se seguirán a petición de parte agraviada, cuyo procedimiento detallado lo precisará una ley, y las sentencias se reducen a preservar al solicitante del agravio que exprese, sin hacer declaración respecto a la ley o acto que lo motive", también puede: dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados, o entre los de un Estado y otro; erigirse en juzgado de sentencia cuando miembros de cualquiera de los tres Poderes cometan delitos; y restablecer el equilibrio de los Poderes Ejecutivo y Legislativo en ocasión de las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales.

Título IV.- Los diputados al Congreso de la Unión, miembros de la Corte y secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes y los oficiales que cometan durante el desempeño de sus cargos; también lo son los gobernadores de los Estados, por infracciones a la Constitución y leyes federales y el Presidente de la República (quien sólo puede ser acusado por los delitos de traición a la Patria, ataques a la libertad electoral y graves del orden común).

En los delitos comunes, el Congreso, erigido en gran jurado, declara por mayoría absoluta de votos si ha lugar, o no, a proceder contra el acusado; en caso afirmativo, éste queda suspendido de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales ordinarios. En los delitos oficiales también el Congreso asume funciones de tribunal, hace la declaración de culpabilidad, si ésta procede y pone al acusado a disposición de la Suprema Corte que aplica, previa audiencia de las partes, por mayoría absoluta de votos, la pena correspondiente.

Título V.- Exige que los Estados adopten, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular; establece restricciones a éstos, el arreglo de sus límites sin la aprobación del Congreso y les prohíbe: celebrar alianzas con otros Estados; expedir patentes de corso; establecer derechos de tonelaje; fijar contribuciones o derechos sobre importaciones y exportaciones; tener tropas permanentes y buques de guerra dentro de su jurisdicción; y hacer la guerra, por sí, a potencias extranjeras; y los obliga: a extraditar reos que reclamen otros Estados y a dar crédito a los actos públicos, registros y procedimientos que se efectúen en otras entidades. A sus gobernadores los obliga a publicar y hacer cumplir las leyes federales.

Título VI.- Estatuye en favor de los Estados un sistema de facultades implícitas "las facultades que no estén expresamente concedidas a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados"; prohíbe ocupar dos cargos de elección popular; establece que todos los funcionarios públicos de la Federación deben recibir un estipendio por sus servicios, el cual debe estar incluido en el presupuesto; otorga a los poderes federales facultad exclusiva para intervenir en materia de culto religioso; suprime alcabalas y aduanas interiores; y declara: que la Constitución, las leyes que de ella emanen y los tratados que celebre el Ejecutivo con aprobación del Senado, son la norma suprema de la Unión; de este modo limita la autonomía de los Estados, superponiendo el interés nacional.

Título VII.- Admite y prevé reformas constitucionales y para que éstas sean operantes requiere el voto "de las dos terceras partes de sus individuos presentes", y también el consenso de la mayoría de las Legislaturas de los Estados; declara que la Constitución no perderá su fuerza y vigor "aunque por alguna rebelión se interrumpa su observancia", pues, liquidada la sedición, será restaurada su eficacia normativa.

Como se puede observar en esta Constitución se concedió al Ejecutivo amplias facultades, incluso la de la iniciativa en la formación de la leyes.

Las diversas dictaduras hicieron que se reforzara la Legislativo, pero sin maniatar al Ejecutivo, quien resultó con mucha mayor fuerza que en la Constitución de 1824.

Entre las facultades que se le otorgaron al Ejecutivo se encontraba la de reglamentar, pero esta función se limitó con la figura del Refrendo, ya que el 89 estableció 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. Sin este requisito no serán obedecidos".⁽³⁹⁾

Es importante hacer notar la condición que se establece en este artículo, al señalar que sin la firma del respectivo Secretario de Estado, los actos del Ejecutivo no serán obedecidos. Un ejemplo de ello, sería que si se expide un decreto en materia de salud y no es rubricado por el Secretario de Salud, no se tiene la obligación de obedecer ese decreto.

Sin embargo en la práctica eso no se lleva a cabo, es por ello que esta figura jurídica al igual que muchas otras, fueron aprobadas sin previo debate, ya que sólo se transcribieron con pequeñas modificaciones, no obstante, México tuvo desde el 5 de febrero de 1857 un Código fundamental que elevaba el carácter de leyes supremas, principios del credo democrático, del federalismo y las aspiraciones del partido liberal.

2.9. El referendo en el debate de la Constitución de 1917.

La Revolución Mexicana de 1910, reanudada en 1913, es el antecedente histórico inmediato de la carta magna vigente, promulgada el 5 de febrero de 1917 en la ciudad de Querétaro. El antecedente de la Revolución, a su vez, fue la permanencia de Porfirio Díaz en el poder durante 30 años y 8 meses, mediante 7 reelecciones, 6 de ellas consecutivas.

⁽³⁹⁾ *Ibid.* Pág. 118.

Al movimiento social que derrocó tan larga dictadura se le ha atribuido un carácter múltiple: social, por cuanto se propuso elevar las condiciones de las clases campesina y obrera; antifeudal, por su propósito de transformar el antiguo régimen económico latifundista y servil, para crear en su lugar una organización económica inspirada en la justicia social; democrático, porque pretendió que el pueblo interviniera en el gobierno mediante el ejercicio efectivo del sufragio, consagrando, además el principio de la no reelección; nacionalista, por su programa de reivindicación de la propiedad del suelo y del subsuelo, concebida como un patrimonio de la nación; popular, porque compaginó las libertades individuales con las garantías sociales; y jurídica, porque sus postulados quedaron consagrados en la Constitución Política de 1917.

La Revolución enarboló al principio el lema de "Sufragio Efectivo, No reelección", pero una vez lanzado el pueblo a la lucha añadió a la exigencia de la democracia política otras demandas en el orden económico, social y cultural. El general Porfirio Díaz asumió por vez primera la presidencia el 28 de noviembre de 1876 y la abandonó 8 días después; volvió al poder del 17 de febrero de 1877 al 30 de noviembre de 1880 y, tras un paréntesis de 4 años, se hizo cargo del Poder Ejecutivo el 1º de diciembre de 1884 y se perpetuó como jefe del Estado, hasta el 15 de mayo de 1911 en que renunció forzado por la Revolución.

Durante su régimen se mantuvo la paz, pero el gobierno recurrió a la represión para conservar la estabilidad; creció la actividad económica, pero se entregaron los transportes y la industria al capital extranjero; se intentó colonizar al país, pero se concesionaron enormes extensiones a las compañías deslindadoras, prosperaron las haciendas, pero se mantuvieron la servidumbre y el peonaje.

Desde principios del siglo XX empezaron a organizarse los sectores de la oposición, en 1906 ocurrieron las primeras manifestaciones obreras de protesta en gran escala. Ese año se formuló el programa de la Junta Organizadora del Partido Liberal, precursor de la constitución de 1917. En 1908 el presidente anunció su deseo de retirarse y al año siguiente surgió el Partido Nacional Democrático Nacional Antirreeleccionista, y más tarde el Nacional Democrático, empeñados en encauzar la opinión pública en el sentido de la democracia; pero consumado en 1910 el fraude electoral el dirigente de la oposición advirtió que no quedaba otro camino que el de las armas.

El 21 de mayo de 1911 se firmaron los tratados de Ciudad Juárez; el 25 se hizo cargo del poder, con un carácter provisional, Francisco León de la Barra; y el 6 de noviembre, elegido por el pueblo, Francisco I. Madero tomó posesión de la Presidencia. Emiliano Zapata, sublevado desde febrero de 1911, lanzó el 25 de noviembre el Plan de Ayala, en que acusó a Madero de inepto y proclamó la violencia como único medio para obtener la justicia agraria. Se levantaron también contra el presidente, aunque por otros motivos, Bernardo Reyes, Pascual Orozco y Félix Díaz; y el 18 de febrero de 1913 Victoriano Huerta usurpó el poder y mandó asesinar a Madero y Pino Suárez.

El 26 de marzo el gobernador de Coahuila lanzó el plan de Guadalupe desconociendo a Huerta, asumió la primera jefatura del Ejército Constitucionalista y en el curso de una larga campaña militar logró derrotar a los federales, primero, y luego a los propios revolucionarios desafectos, hasta que en septiembre de 1916 pudo convocar al congreso Constituyente.

El 21 de noviembre de ese año la asamblea se instaló en Querétaro; el 30 eligió mesa directiva, el 1º de diciembre Carranza entregó el proyecto de carta reformada y el día 6 se designó la comisión de Constitución, ampliada el 23. El proyecto fue en parte aceptado y en parte modificado y adicionado.

El 31 de enero de 1917 se firmó la Constitución y rindieron la protesta de guardarla los diputados y el primer jefe Venustiano Carranza. Desde 1916 se mencionó el propósito de reformar la Constitución de 1857, no de expedir una distinta; sin embargo, el nuevo código fundamental era realmente otro, pero para no violar la norma que se había impuesto al órgano constituyente, el instrumento se llamó Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857. "Caso singular éste. Ni se trataba de un acta de reformas, como la de 1847; ni se reemplazaba a la Constitución anterior, según lo hizo la de 1857 con la de 1824.

Por su contenido, la de 1917 es una nueva Constitución; pero por respeto a la de 1857 se impuso el único cometido de reformarla. Es una Constitución que reforma a otra Constitución; la realidad mexicana no ha reparado en esta sutileza y reconoce a la Carta de 1917 un destino autónomo".

La constitución fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo siguiente. Fue firmada por todos los representantes, entre ellos los miembros de la Mesa Directiva del Congreso: Luis Manuel Rojas, Cándido Aguilar y Salvador González Torres, Fernando Lizardi, Ernesto Meade Fierro, José María Truchuelo y Antonio Ancona Albertos y Jesús López Lira, Fernando Castaños, Juan de Dios Bojórquez y Flavio A Bórquez.

Esta Constitución está formada de 9 títulos y 136 preceptos; los 29 primeros estatuyen los derechos fundamentales del hombre y forman la llamada parte dogmática; los artículos 27 y 123 consagran las garantías sociales; y los restantes regulan el capítulo geográfico, las formas de gobierno, la división de los poderes, la distribución de facultades entre los órganos federal y locales, la supremacía de la Constitución y su inviolabilidad y reciben el nombre de parte orgánica.

En la carta magna vigente también fue contemplada la figura jurídica del referendo en su artículo 92 del cual se llevó su debate el 18 de enero de 1917, en la 49a. sesión ordinaria del Congreso, celebrada en el teatro de Iturbide. Esta sesión tuvo entre otros puntos del orden del día, el siguiente:

"4.- Son puntos a discusión los artículos 91, 92 y la adición al inciso (j) del artículo 72 y reservados para su votación."

El desahogo de este punto se llevó de la siguiente manera:

"-- Un C. secretario: Está a discusión el artículo 91. Las personas que deseen tomar la palabra en pro o en contra, pueden pasar a inscribirse. ¿No hay quien tome la palabra? Se reserva para su votación.

-- El mismo C. secretario: El dictamen sobre el artículo 92 dice:

"Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos y órdenes del presidente deberán ir firmados por el secretario del Despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los de los

departamentos administrativos serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al jefe de Departamento respectivo."

Está a discusión. ¿No hay quien pida la palabra?

-- El C. Rivera Cabrera: El artículo 92 que acaba de leer está perfectamente relacionado con el artículo 90; como éste va a ser reformado, yo pido que se tenga en consideración lo expuesto a la hora de la votación.

-- El C. Palavicini: Como no se expresa en el artículo 92 nada que se relacione con el artículo 90, no afecta absolutamente a la votación; pero suplico a la Presidencia que mande separar el artículo 90 para votarlo aparte.

-- El C. secretario: La adición al inciso (j) del artículo 72 dice: "Adición al inciso (j) del artículo 72: Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria que expida la Comisión Permanente en el caso del artículo 84."

-- El C. Medina, miembro de la Comisión: El artículo 84 autoriza a la Comisión Permanente a convocar a elecciones inmediatamente que falte el presidente de la República, y la adición al inciso (j) del artículo 72 que proponemos, tiene por objeto evitar que el presidente haga observaciones al decreto de la Comisión convocando a sesiones, porque de esa manera podrá impedir la convocación del Congreso..."

Como podemos observar la discusión del artículo de referencia fue mínima, ya que el Congreso se abocó al estudio de los demás artículos del orden del día, y en el punto 5 de éste procedieron a la votación de los mismos. La cual quedó en los siguientes términos:

"-- El mismo C. secretario: El resultado de la votación: Fueron aprobados por unanimidad de 142 votos todos los artículos, a excepción del 80 y 91, que fueron aprobados 140 votos de la afirmativa contra 2 de la negativa, correspondientes a los ciudadanos Fernández Martínez y Manjarrez." (40)

De todos los antecedentes mencionados con anterioridad, se desprende que prácticamente durante toda nuestra historia constitucional, todos los ordenamientos supremos han regulado la figura del Refrendo bajo las mismas bases y con los siguientes caracteres comunes:

- a) Como acto del inmediato inferior jerárquico del jefe del Ejecutivo.
- b) Como acto que se manifiesta físicamente a través de la aposición de la firma de dicho inferior.
- c) Atribuyendo a la ausencia del mismo, la consecuencia de no obligatoriedad del acto de que se trate.

En términos generales dichas características son compartidas por el texto constitucional actual, que a la letra dice: "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 obedecidas".

(40) Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. JL. 1215, 1917. II 21. V 2. EJ. 5.

CAPITULO TERCERO

AUTORIDADES FACULTADAS PARA REFRENDAR

En este capítulo hablaremos sobre los funcionarios que tienen el derecho y el deber de refrendar los actos que emite el Presidente de la República y de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 92 constitucional, son los Secretarios de Estado y Jefes de Departamentos Administrativos, sin embargo, es conveniente aclarar que los Departamentos Administrativos fueron desapareciendo, ya que en su mayoría se convirtieron en Secretarías de Estado, por lo que el único Departamento que subsistía era el del Distrito Federal y el nombramiento y remoción del titular del mismo, dependía directamente del Jefe del Ejecutivo.

Esto sufrió un cambio substancial, ya que con fecha 21 de octubre de 1993, se emitió un decreto el cual fue publicado en el Diario Oficial el 25 siguiente, mediante el cual se modifica el Título Quinto de la Constitución de los Estados Políticos Mexicanos, quedando de la siguiente manera: "De los Estados de la Federación y del Distrito Federal", en este título se regula los aspectos políticos, administrativos y fiscales del Distrito Federal, por medio de este Decreto, también fueron reformados los artículos 31, 44, 73, 74, 89, 104, 105, 107, 122, se adiciono la fracción IX del artículo 76 y un primer párrafo al 119 y se derogó la fracción XVII del artículo 89, todos ellos relacionados con la regulación del Distrito Federal.

Entre lo que establece el Título Quinto, encontramos la designación del Jefe del Distrito ya que en su fracción VI dispone que: "El Jefe del Distrito Federal, será el titular de la Administración Pública del Distrito Federal. Ejercerá sus funciones en los términos que establezca esta Constitución, el Estado de Gobierno y las demás leyes aplicables, con arreglo a las siguientes bases:

a) El Jefe del Distrito Federal será nombrado por el Presidente de la República de entre cualquiera de los Representantes a la Asamblea, Diputados Federales o Senadores electos en el Distrito Federal, que pertenezcan al partido político que por sí mismo obtenga el mayor número de asientos en la Asamblea de Representantes. El nombramiento será sometido a la ratificación de dicho órgano, que contará con un plazo de cinco días para, en su caso, ratificarlo. Si el nombramiento no fuese ratificado, el Presidente presentará a la Asamblea, un segundo nombramiento para su ratificación dentro de un plazo de cinco días. Si no hubiera ratificación del segundo nombramiento, el Senado hará directamente el nombramiento del Jefe del Distrito Federal..."

Como podemos observar el nombramiento del Jefe del Distrito Federal ya no depende únicamente del Jefe del Ejecutivo, ya que en determinado caso, será el Senado el que podrá nombrarlo. Sin embargo, en el Artículo Quinto de este Decreto se dispuso lo siguiente: "El primer nombramiento para el cargo del Jefe del Distrito Federal, en los términos de este Decreto se verificará en el mes de diciembre de 1997 y el período constitucional respectivo concluirá el 2 de diciembre del año 2000. En tanto dicho Jefe asume su encargo, el gobierno del Distrito Federal seguirá a cargo del Presidente de la República de acuerdo con la base 1a. de la fracción VI del artículo 73 de esta Constitución vigente al momento de entrar en vigor el presente decreto. El Ejecutivo Federal mantendrá la facultad de nombrar y remover

libremente al titular del órgano u órganos de gobierno del Distrito Federal y continuará ejerciendo para el Distrito Federal, en lo conducente, las facultades establecidas en la fracción I del artículo 89 de esta Constitución.

Una vez que hicimos las aclaraciones anteriores, pasaremos a describir las características de las Secretarías de Estado y de los Departamentos Administrativos, así como las de sus titulares y señalaremos las diferencias entre ambos funcionarios, ya que el artículo 92 de nuestra Constitución, sigue contemplando el refrendo por medio del Secretario de Estado o del Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda.

3.1. Secretario de Estado

La Constitución denomina Secretarios del Despacho a los Secretarios de Estado, a quienes se suele conocer también como Ministros, denominación que la Ley Fundamental emplea sólo una vez, en el artículo 29, al referirse al Consejo de Ministros, antes de 1917 los términos de Secretario y Ministro se usaban indistintamente, actualmente en la práctica se les conoce generalmente como Secretarios de Estado.

El artículo 14 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que:

"Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa,

y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales.

En los juicios de amparo, el Presidente de la República podrá ser representado por el titular de la dependencia a que corresponde el asunto, según la distribución de competencias." (41)

El Secretario de Estado es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con este último y es subordinado jerárquicamente del mismo, como se señaló con anterioridad tiene a su cargo y encabeza una Secretaría de Estado.

Forma parte del Cuerpo Colegiado previsto en el artículo 29 de la Constitución, para suspender las garantías individuales; informa anualmente al Congreso de la Unión, refrenda los actos del Presidente de la República relativos a la Secretaría de su ramo, puede ser llamado a informar por cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando se trate algún asunto relativo a la Secretaría que encabeza o se discuta una ley de la misma.

Al Secretario de Estado tiene un doble carácter de acuerdo a la función que desempeña, esto es, cuando actúa de conformidad a lo establecido en la Constitución y se interrelaciona con los poderes del Estado, su carácter es político y cuando su actividad la dirigen hacia la administración de la unidad de la cual es titular, su carácter es administrativo.

(41) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. Cit. Pág. 10

Para una mejor comprensión de porque se le atribuye un doble carácter al Secretario de Estado, mencionaremos a continuación las características del porque se le considera funcionario político y administrativo a la vez.

***El carácter político se tipifica por lo siguiente:**

Necesita satisfacer requisitos personales de acuerdo con el artículo 91 constitucional: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años como mínimo.

Forma parte del Poder Ejecutivo, en el nivel jerárquico superior, únicamente después del Presidente de la República, al integrar uno de los poderes de la Unión, el Secretario es un funcionario político, como lo son los integrantes de los otros Poderes, en el más alto rango, equiparable a los diputados y senadores, en el Poder Legislativo, y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el Poder Judicial.

Tiene relación con otros poderes y con otras entidades públicas, Estados de la Federación, Municipios y Organismos Descentralizados y Empresas Públicas.

Constitucionalmente tiene obligación de dar cuenta al Congreso, al iniciarse el periodo de sesiones ordinarias, del estado que guardan sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras del Congreso, puede citarlos para que informen cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio relativo a su Secretaría. Ambos aspectos están previstos en el artículo 93 de la Constitución.

Tienen la facultad y el deber de refrendar los actos que el Presidente de la República emita relacionados con su ramo.⁽⁴²⁾

"El Secretario de Estado como Funcionario Administrativo.

Administrativamente los Secretarios de Estado son:

- 1.- Los Jefes Superiores de la unidad administrativa de la que son titulares.**
- 2.- Ellos administran esa unidad en todos sus aspectos, designando al personal de confianza, que no designe el Presidente de la República, interviniendo en los movimientos escalafonarios del personal de base, administran los bienes muebles e inmuebles destinados a la Secretaría y cumplen con la actividad que les señala el ordenamiento jurídico y con los acuerdos, órdenes y disposiciones del Presidente de la República.**
- 3.- Los Secretarios y las Secretarías de Estado, en su actividad, están sujetos al orden jurídico, sus facultades están determinadas a partir de la Constitución, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en una serie de leyes que prevén facultades y actividades a las Secretarías...**

Aparte de lo anterior, las Secretarías se rigen también por los reglamentos administrativos, reglamentos interiores, circulares, oficios circulares, acuerdos, decretos y órdenes del Presidente de la República." ⁽⁴³⁾

⁽⁴²⁾ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 201 y 202.

⁽⁴³⁾ Acosta Romero, Miguel, Op. Cit. Pág. 203

Por las características antes mencionadas, se puede señalar que el Secretario de Estado no sólo cumple una función política sino que también administrativa, es por ello que se afirma que tiene un doble carácter.

Estas importantes atribuciones confiadas por la Constitución a los Secretarios del Despacho son las que les dan el carácter de funcionarios. Hasta cierto punto se les encarga el deber de poner un freno a las arbitrariedades que pudiera tratar de cometer el Presidente de la República y siendo responsables por todo delito oficial cometido en el desempeño de las funciones ejecutivas, natural es de que cuiden de que los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente vayan de acuerdo con los principios constitucionales, es decir, que no atenten ni a los derechos individuales ni a los derechos políticos del hombre ó del ciudadano mexicano.

El respeto a las instituciones y la garantía del buen desempeño de sus obligaciones, está vinculada en el juicio de responsabilidad.

Siendo los ministros el órgano de comunicación entre el Presidente y los demás poderes, empleados y oficinas, es claro que no estando autorizado un documento cualquiera por el Secretario del ramo, no es auténtico y no debe de ser obedecido.

3.2. Jefe de Departamento Administrativo

El Jefe de Departamento, al igual que el Secretario de Estado, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. Este funcionario es el encargado de dirigir los Departamentos Administrativos, los cuales fueron creados

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

para encargarse de servicios técnicos especializados, sin embargo en la actualidad cumplen con funciones muy distintas a esa.

El artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que:

"Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un jefe de Departamento, quien se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. Para los Departamentos Administrativos, regirá lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo anterior." (44)

Hasta antes de 1917, nuestros textos constitucionales desconocieron el departamento administrativo como órgano superior de la administración pública, incluso el proyecto de Constitución presentado al Constituyente de Querétaro de 1916, ignoraba a dicho órgano que resulta ser una creación de la segunda comisión de Constitución del Constituyente queretano, integrada por Machorro y Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González.

En la sesión vespertina del martes 16 de enero de 1917 y bajo la presidencia del diputado por el primer distrito de Jalisco, Luis Manuel Rojas, se presenta el dictamen de los artículos 80 a 90 relativos al poder ejecutivo, los artículos 90 y 92 versaban sobre los departamentos administrativos, conforme al texto propuesto por esa segunda comisión, la cual para justificar la creación de tales órganos arguyó:

(44) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Op. Cit. Págs. 10 y 11

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con 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 funciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etc. o meramente administrativas, referentes a un servicio público, que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito 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 su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle con estos servicios, porque los desvía de su objetivo de su objetivo natural, que es la prestación al público de un buen servicio en el ramo que se les encomienda 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 la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento mismo del sistema administrativo ofrece grandes dificultades.

Por eso ha parecido a la Comisión conveniente que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México; pero otros pueblos no sólo 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 exigen para los servicios públicos administrativos.

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarían "departamentos administrativos", cuyas funciones en ningún caso estarían ligadas con la política, sino que se dedicarían única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerían directamente del Jefe del Ejecutivo, no refrendarían los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tenían obligación ni facultad de concurrir a la 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 de ser principalmente de carácter profesional y técnico.

El Departamento Administrativo viene a ser, en teoría, un antecedente del organismo descentralizado y las empresas de participación estatal que operan servicios públicos.

En la práctica los departamentos administrativos han sido el preámbulo de secretarías de Estado, pues muchos de ellos se han convertido en órganos de esa naturaleza: el Departamento de Marina, el de Trabajo y Previsión Social, de la Reforma Agraria, de Turismo y de Pesca, respectivamente.

En la actualidad sólo existe el Departamento del Distrito Federal, cuya naturaleza y características especiales lo constituye como un caso de excepción, que se rige por su propia Ley Orgánica, sin embargo, con las reformas del Título Quinto de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y artículos relativos del Distrito Federal, de fecha 25 de octubre de 1993, este Departamento también desaparecerá.

Por lo antes expuesto, podemos observar que los Jefes de Departamento Administrativos no sólo tienen un carácter administrativo, como fue la intención del constituyente al crear los Departamentos Administrativos, sino que también tienen un carácter político, ya que de conformidad con el artículo 6o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, forman parte del Cuerpo Colegiado de funcionarios federales que, conforme al texto reformado del artículo 29 constitucional, tome el acuerdo de suspender la garantías individuales.

También concurren al iniciarse el periodo de sesiones del Congreso, a informar del estado que guardan los asuntos de su Departamento, informe que se produce a través del Presidente de la República .

3.3. Diferencias entre el Secretario de Estado y el Jefe de Departamento

La situación que guardan tanto los Secretarios de Estado como los Jefes de Departamento no ofrecen diferencias substanciales, pues unos y otros son meros colaboradores del Presidente y su designación y remoción dependen de su exclusiva voluntad.

Con la reforma constitucional de 1974 al artículo 93, se extendió a los Jefes de Departamento Administrativos la obligación que ya tenían los Secretarios de Estado de dar cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos y con la

reforma constitucional al artículo 92, publicada el 21 de abril de 1981, mediante la que se confiere el refrendo al Jefe de Departamento Administrativo.

Las diferencias entre esos organismos y las Secretarías de Estado se hacen más tenuous, pues prácticamente se reducen a que, en teoría, las Secretarías tendrán atribuciones político-administrativas y los Departamentos Administrativos sólo deben tener funciones técnico-administrativas.

"Se suele argumentar, además que la distinción entre Secretaría de Estado y Departamento Administrativo obedece a que la importancia del ramo que a aquélla pertenece es mayor que la del que corresponde a éste.

Si este criterio puede ser atendible desde un punto de vista práctico, no existe ninguna razón jurídica que justifique tal distinción, pues dentro del sistema presidencial tanto los secretarios del despacho como los jefes de dichos departamentos son simples colaboradores del presidente, quien puede designar y remover libremente a unos y a otros. Tampoco se hace valedera la mencionada distinción, la diversidad de actividades que el Congreso de Querétaro se supuso que debía de existir entre las realizables por una secretaria y las despegables por un departamento administrativo, pues ambos tipos de entidades desarrollan dentro de su respectivo ramo la administración pública del Estado en funciones técnica, política y económicamente coordinadas que no admiten ninguna separación dinámica tajante que rompa la situación de igualdad jurídica que debe de existir entre todos los colaborados inmediatos y directos del presidente." (45)

(45) Burgos Oribe, Ignacio. Ob. Cit. Pág. 800

Para reiterar que no tienen mayor importancia las Secretarías de Estado sobre los Departamentos Administrativos, el Doctor Jorge Carpizo apunta que: "Es muy difícil poder sostener que una Secretaría de Estado es más importante o se ocupa de materias más importantes que un Departamento Administrativo. Téngase sólo en cuenta al Departamento del Distrito Federal y se verá que indudablemente es más importante que muchas Secretarías de Estado, y, desde luego, que el Jefe de Departamento se ocupa de cuestiones políticas."⁽⁴⁶⁾

Lo anterior está debidamente establecido en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual dispone que: "Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos tendrán igual rango, y entre ellos no habrá, por lo tanto, preeminencia alguna."⁽⁴⁷⁾

Para continuar con el análisis de este punto reiteraremos que una de las diferencias que existía entre las Secretarías de Estado y los Jefes de Departamento, era que los primeros tenían la facultad de refrendar los actos del presidente y los segundos no. Ya que el artículo 92 constitucional antes de ser reformado 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 corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el presidente al gobernador del Distrito y al jefe del Departamento respectivo."⁽⁴⁸⁾

⁽⁴⁶⁾ Carpizo, Jorge. Ob. Cit. Pág. 73

⁽⁴⁷⁾ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

⁽⁴⁸⁾ México a través de sus Constituciones. Ob. Cit. Pág. 619

Este artículo fue reformado en 1981 y actualmente dispone que: "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 ese requisito no serán obedecidos."⁽⁴⁹⁾

Por último señalaremos que la conclusión a la que podemos llegar en la diferencia que se presenta entre estos funcionarios, es que los Secretarios de Estado deben de cumplir con los requisitos que establece el artículo 91 de la Constitución, el cual señala que: "Para ser Secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos",⁽⁵⁰⁾ en cambio a los Jefes de Departamento Administrativo no se les exige requisitos constitucionales para su nombramiento.

Para una mejor comprensión de las diferencias que pueden llegar a presentarse entre los funcionarios antes estudiados, las remarcaremos en el cuadro que se glosa a continuación:

(49) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ob. Cit. Pág. 77

(50) *Ibid.*

SECRETARIO DE ESTADO	JEFE DE DEPARTAMENTO
Para poder ser nombrado por el Ejecutivo, necesita cubrir los requisitos constitucionales que establece el artículo 91.	Para su designación, la Constitución Política Mexicana no establece que deba cumplir ciertos requisitos.
Cumple una doble función, que es tanto política como administrativa.	El Jefe de Departamento fue creado para cumplir sólo funciones administrativas, lo cual en la práctica no se lleva a cabo, ya que también cumple funciones políticas.
Hasta antes de la reforma constitucional del artículo 92 en el año de 1981, eran los únicos funcionarios con derecho a refrendar los actos presidenciales.	No tenían la facultad de refrendar los actos del Presidente, ya que se consideraba que desempeñaban simples actos de administración, los cuales no interferían con las decisiones del Presidente.
Tiene la obligación de rendir cuentas de sus actividades al Congreso de la Unión de conformidad al artículo 93 constitucional.	Cuando se crea la figura de Jefe de Departamento, no se le exige dar cuenta de sus actividades al Congreso, sino que es hasta el año de 1973, que se establece esa disposición.
Se les considera funcionarios de mayor jerarquía.	La importancia de las funciones que desempeña un Jefe de Departamento, lo colocan en el mismo nivel de los Secretarios de Estado.

3.4. Responsabilidades del Refrendatario

En este punto hablaremos de las posibles responsabilidades que asumen tanto los Secretarios de Estado como los Jefes de Departamento, al firmar los acuerdos, reglamentos y ordenes expedidos por el Presidente de República, ya que al refrendar estos actos, manifiestan su conformidad con las disposiciones que se establecen en los mismos. Lo cual les puede llevar a tener tres tipos de responsabilidades, que son:

la penal, la técnica y la política. Por lo que estudiaremos cada una de ellas, para poder concluir cual es, la que asumiría en determinado momento el Secretario de Estado o Jefe de Departamento que refrende un acto indebido.

"Ante la insistencia de algunos constituyentes de 17, en el sentido de que al Presidente se le hiciera responsable de violaciones a la Constitución, el licenciado Lizardi, con argumentos que han esgrimido los ideólogos de las monarquías constitucionales, sostuvo que la responsabilidad recaía, en todo caso, en los Secretarios de Estado, encargados de autorizar las leyes con su firma.

Después de los argumentos en contra de lo afirmado por don Fernando Lizardi, esgrimidos por el C. Pintado Sánchez, el artículo 108, que limita la responsabilidad del Presidente, se aprobó por 101 votos por la afirmativa y 51 por la negativa" ⁽⁵¹⁾

3.4.1. Responsabilidad Penal

La responsabilidad penal se finca en el Secretario al asociarse voluntariamente al acto del Presidente mediante la aprobación 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 artículo 108 de la Constitución, el cual establece: "Para los efectos de las

⁽⁵¹⁾ Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los funcionarios Públicos. Editorial Porrúa, S. A. Edición Primera. Pág. 494.

responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones. 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..."⁽⁵²⁾

He aquí localizada la responsabilidad penal autónoma del Secretario, la cual no existiría si tratara de un simple empleado que obedece a su superior legítimo en el orden jerárquico (con las salvedades que establece el artículo 15, fracción VII, del Código Penal Vigente.)

La responsabilidad en que incurre en estos casos el agente signatario, se justifica plenamente en nuestro régimen constitucional, pues ella constituye la contrapartida de la irresponsabilidad penal de que goza el Presidente durante el tiempo de su encargo, excepto por traición a la patria o delitos graves del orden común.

Esto con el fin de que la actividad del Jefe del Ejecutivo no quede totalmente al margen de las normas positivas, lo que parece inadmisibles en un régimen de derecho, surge como mantenedor del acto en el aspecto de la imputabilidad penal, el Secretario que lo refrenda. Su responsabilidad, a diferencia de la presidencial, sí es exigible penalmente durante el desempeño del encargo, previo el desafuero.

⁽⁵²⁾ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 94.

Este reemplazo de una responsabilidad por otra, da la impresión de que estamos en presencia de un matiz parlamentario. Obsérvese, sin embargo, una diferencia substancial. En nuestro sistema tanto el Presidente como el Secretario responden penalmente de sus propios actos, con la diferencia de que al primero sólo se le puede procesar hasta después de concluido su mandato.

De ninguna manera se exime de responsabilidad penal al Presidente para desplazarla hacia el Secretario, este último podrá ser condenado como cómplice o coautor por haber participado mediante el acto personal del refrendo en el acto criminoso del Presidente, pero ello no libera al Presidente de la responsabilidad exigible oportunamente.

Todo ello se explica si se tiene en cuenta que la irresponsabilidad penal del Presidente es de naturaleza del todo diversa a la irresponsabilidad parlamentaria del Jefe del Ejecutivo y obedece a otros motivos.

La irresponsabilidad penal es más bien inmunidad con que se protege a los altos funcionarios mientras duran en su encargo, con objeto de impedir que mediante un proceso injustificado se les prive de sus funciones. Solamente la Cámara de Diputados o la de Senadores, según la naturaleza del delito, puede despojar de la inmunidad, pero tal cosa sólo puede acaecer, tratándose del Presidente de la República, por traición a la patria o delitos graves del orden común; la inmunidad de dicho funcionario es casi absoluta.

3.4.2. Responsabilidad Técnica

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, la que debe de preparar el material de información y decisión que el titular de la Secretaría presenta bajo su responsabilidad al Jefe del Ejecutivo.

No es posible que este último alcance a dominar las numerosas y variadas cuestiones técnicas de la administración; de allí la necesidad de las Secretarías cada una de ellas especializada en una materia administrativa. Esta responsabilidad de orden técnico es la que posiblemente tuvo en cuenta el ya citado Reglamento del artículo 24 de la Ley de Secretarías de Estado, al otorgar al refrendo una responsabilidad que no registra la teoría.

En efecto, si conforme con el artículo 1o. de ese Reglamento el Secretario debe firmar antes que el Presidente, ello sólo puede significar que el Secretario asume frente al Presidente la responsabilidad técnica del acto. Nos hallamos, por lo tanto, en presencia de un cometido del refrendo que se despliega principalmente en el ámbito interno del Ejecutivo, en las relaciones del Secretario con su superior jerárquico.

Como podemos observar esta responsabilidad se basa primordialmente en el apoyo que necesita el Ejecutivo para desempeñar las funciones de su cargo, ya que como lo hemos mencionado con anterioridad, él no puede ser un especialista en todas las ramas que abarca su actividad, es por eso que se debe de allegarse de personas con los conocimientos suficientes para que en su caso, lo asesoren y le presenten

alternativas prácticas, las cuales sino son adecuadas debe de recaer la responsabilidad en el funcionario que las propuso.

3.4.3. Responsabilidad Política

Intimamente relacionada con la función técnica del refrendo, aparece su responsabilidad política, ya que en el Constituyente de Querétaro la comisión dictaminadora propuso la creación de los Departamentos Administrativos, con funciones exclusivamente técnicas y no políticas, a diferencia de las Secretarías de Estado que gozarían de estas 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 artículo 92 responde a estas ideas, al conferir tan sólo a los Secretarios la potestad refrendataria.

Fúndase en lo expuesto la finalidad política del refrendo, la cual responde a la función política del Secretario, es aquí donde apunta, a nuestro ver, el único posible matiz parlamentario de nuestro refrendo. Si por virtud del refrendo el Secretario asume una responsabilidad política, en la medida de esta adquiere una personalidad autónoma.

Sin embargo, de existir el matiz parlamentario tiene que ser muy débil. La imputabilidad política del Jefe del Ejecutivo es plena en nuestro régimen, a diferencia de su imputabilidad penal, de aquí que la primera no puede ser sustituida por el Secretario de Estado, a la manera de lo que acontece en el sistema

parlamentario. Pero sí puede ser compartida, y en el grado que lo sea el sistema presidencial puede derivar hacia apariencias parlamentarias.

Tal cosa sucederá si la censura congresional toma por blanco a un Secretario de Estado, a través principalmente de la facultad de las Cámaras, para llamar a los Secretarios de Estado que informen ante ellas, es decir que se abocaran sólo al estudio de los actos realizados por determinado Secretario de Estado, para poder hacer un análisis completo de dichos actos y con ello estar en posibilidades de determinar sino se cometieron errores.

La responsabilidad política sigue siendo sin duda del Presidente, pero el choque de los poderes se atenúa si en lugar de atacar directamente al Presidente, el reproche se dirige al refrendatario. Pero aun en este caso sobrevive una diferencia capital: el Secretario censurado no está obligado a dimitir como en el régimen parlamentario, y el Presidente puede constitucionalmente sostenerlo contra la voluntad del Congreso, ya que tiene la facultad constitucional de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado.

Las dos posibilidades constitucionales, aparentemente opuestas aunque en el fondo del todo congruentes a saber, la de que el Presidente sustituya al Secretario que no quiere refrendar un acto y la de que sostenga frente al Congreso al Secretario que lo refrendó, viene a ser las dos características supremas de nuestro régimen presidencial, en donde la voluntad del Jefe del Ejecutivo no se menoscaba en forma alguna, si por el hecho de que el Secretario del Ramo deba de participar en sus actos ni por la responsabilidad política del Secretario participante.

Mientras subsistan esas dos características fundamentales, cualquier matiz parlamentario que se advierta en nuestro refrendo, no alcanza a desnaturalizar el sistema.

Al respecto el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela señala que: "La irresponsabilidad política de los Secretarios del Despacho deriva no sólo de la condición de ser meros colaboradores del Presidente, sino de la circunstancia de que no están vinculados constitucionalmente con el Congreso, salvo el caso a que se refiere el artículo 93 de la Ley Suprema, que dispone:

Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos agregando que cualquiera de las Cámaras podrá citarlos para que informen, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a su Secretaría." (53)

La primera obligación que impone este precepto debe entenderse en el sentido de que se acostumbra cumplir por mediación del Presidente al rendir éste el informe a que se refiere el artículo 69 constitucional, pues, dentro del sistema presidencial no puede concebirse de otra manera.

En efecto si cada Secretario por separado y sin injerencia presidencial diese cuenta por sí mismo al Congreso del estado que guarda su respectivo ramo, se rompería la unidad de dicho sistema que reside en la unipersonalidad del Ejecutivo, prefiriéndose con ello al propio Presidente, fenómenos que no se provocan con el cumplimiento de la segunda de tales obligaciones, puesto que su observancia estriba

(53) Burgoa Orihuela, Ignacio. Op. Cit. Pág. 797.

en una simple información técnica al Congreso cuando se discuta una ley o se estudie un negocio que concierne a cualquier Secretaría.

En efecto, una cosa es dar cuenta de algo ya realizado a quien tenga el derecho de pedirla, lo que supone responsabilidad en quien la debe rendir, y otra informar a alguien de algo para que actúe.

Aplicada esta distinción a los supuestos que prevé el artículo 93 de la Constitución, resulta que en el primero dar cuenta, el Congreso funge como revisor de la administración pública a través de sus diferentes ramos, y en el segundo como órgano que para realizar sus propias atribuciones, necesita la información adecuada que le deben proporcionar los Secretarios.

Por su parte, el maestro Miguel Acosta Romero no considera que el Secretario de Estado tenga responsabilidad política ya que apunta que "Políticamente el refrendo ministerial corresponde teóricamente al régimen parlamentario, ya que implica responsabilidad del ministro conjuntamente con el Primer Ministro y, a su vez, del gabinete, frente al Parlamento".

"En los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la Constitución, el Secretario de Estado no tiene ninguna responsabilidad política, ni administrativa, frente al Congreso, ni éste tienen facultades para criticar, censurar o limitar la actividad de los Secretarios de Estado, por lo que, en consecuencia, no hay moción de censura, ni dimisión del Secretario en ese supuesto."⁽⁵⁴⁾

⁽⁵⁴⁾ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 1

Como podemos observar, ninguna de las responsabilidades antes analizadas son aplicadas en la práctica a los Secretarios de Estado, ni a los Jefes de Departamento, esto debido a que como ya lo mencionamos en repetidas ocasiones, estos funcionarios son nombrados y removidos directamente por el Jefe del Ejecutivo.

Para terminar con el estudio de este capítulo, reiteraremos que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 92 de nuestra Constitución vigente, los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento son los funcionarios que deben de refrendar los actos del Presidente de la República y que la diferencia entre ellos es mínima, ya que como lo analizamos las funciones que desempeñan tienen la misma importancia y ambos tienen un doble carácter que es tanto político como administrativo.

CAPITULO CUARTO

EFFECTOS DE LA FALTA DE REFRENDO

En este capítulo nos abocaremos al estudio de los efectos que tiene un acto presidencial que no es refrendado por el Secretario del Ramo al que el asunto corresponde o en su defecto que carezca por completo de refrendo. Para ello, haremos un estudio de la reforma que sufrió el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Asimismo, a través de este análisis podremos observar la tendencia jurisprudencial, que existe respecto al refrendo en los decretos promulgatorios de ley.

También haremos mención de la Jurisprudencia, que determina que debe de diferenciarse claramente, el refrendo en los decretos promulgatorios de ley con la existencia de la ley, entendiendo por Jurisprudencia a la interpretación de la ley, firme, reiterada y de observancia obligatoria, que emana de las ejecutorias pronunciadas por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en pleno o por sala, y por los Tribunales Colegiados de Circuito, es decir la Jurisprudencia es la interpretación que hacen los Tribunales competentes al aplicar la ley a los supuestos de conflicto que se someten a su conocimiento.

4.1. Refrendo de los Decretos Promulgatorios de Ley.

A pesar de que el texto del artículo 92 Constitucional parece claro, en el sentido de que todos los actos del Presidente deben ser refrendados para ser obedecidos, en el caso particular de las leyes, es decir, de los decretos promulgatorios de éstas, llama la atención que en una reforma por adición que se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 26 de diciembre de 1985, se agregó al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, un segundo párrafo según el cual "tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el Refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación".

Por la importancia de la adición de este artículo, a continuación transcribiremos las iniciativas y las lecturas del mismo, así como su aprobación.

DIARIO DE LOS DEBATES

DE LA CAMARA DE SENADORES

DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

AÑO I PERIODO ORDINARIO LIII LEGISLATURA TOMO I NUM. 23

SESION PUBLICA ORDINARIA

CELEBRADA EL 15 DE NOVIEMBRE

DE 1985

- Remite Iniciativa de Decreto que adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Iniciativa

"CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión.

Presentes.

La institución del refrendo representa una antigua tradición en nuestra historia constitucional. Se estatuye en la Constitución de 1824 y se sigue estableciendo en las sucesivas Cartas Fundamentales hasta la Constitución de 1917, cuyo artículo 92, reformado en 1981, dispone lo siguiente: "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".

Por sus antecedentes históricos y por el propio contenido, literal de la norma, el refrendo sólo puede tener aplicación y alcance, estricta y exclusivamente, con relación a los actos formalmente administrativos, los que son propios del Poder Ejecutivo, sin que procede extender su aplicación a los actos del Poder Legislativo. A través de esta institución los Secretarios y Jefes de Departamento concurren con el Ejecutivo a la formación de los actos de éste, en sus respectivas esferas de competencia, por ser titulares de las dependencias del mismo, compartiendo la responsabilidad en dichos actos; pero no cabe, ni se explica esa concurrencia o corresponsabilidad respecto a los actos del poder Legislativo.

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

Sostener que los decretos promulgatorios de las leyes del Congreso de la Unión deben ser refrendados, según la materia que tales leyes regulen, equivale a mantener la tesis de que los secretarios de Estado o jefes de departamento pueden imponer una limitación material a la voluntad del Poder Legislativo, lo que resultaría contrario al texto constitucional, que no prevé sino la facultad de veto que el Presidente de la República puede hacer valer, conforme al artículo 72, en un plazo de diez días hábiles posteriores a la fecha en que reciba las minutas del Congreso, pasado el cual el acto legislativo está concluido y perfecto, y debe procederse a su promulgación inmediata, sin que corresponda sujetarlo a requisitos adicionales.

La práctica del refrendo de los decretos promulgatorios, según la materia de las leyes, por distintos secretarios o jefes de departamento y las resoluciones judiciales declarando inconstitucionales las leyes que carecían de ese requisito, pudo haber encontrado apoyo en anteriores normas reglamentaria del artículo 90 constitucional.

En efecto, las sucesivas leyes de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958, relativas a secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, al referirse a los instrumentos que requerían refrendo, mencionaban, al margen de Constitución, a las "leyes".

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal expedida en 19 que abrogó la última Ley de Secretarías de Estado, se apegó al texto constitucional eliminando a las leyes de entre los instrumentos sujetos a refrendo. A pesar de ello, se ha continuado esa práctica que desvirtúa al espíritu de la Carta Magna.

Los decretos de promulgación expedidos por el Ejecutivo Federal, en uso de la facultad que le concede el artículo 89, fracción I, de la Constitución, son actos administrativos mediante los cuales el Presidente de la República además de autentificar la existencia y regulación de una ley o decreto del Congreso de la Unión, hace éstos del conocimiento de los habitantes, disponiendo que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación y ordena que se den cumplimiento al acto legislativo, dentro de un instrumento del Ejecutivo que por su propio contenido constituye un acto administrativo.

Con tal criterio corresponde calificarlo dentro de la hermeneútica constitucional puede que por una parte el artículo 89, fracción I, ordene al Ejecutivo promulgar y ejecutar las leyes del Congreso, y por la otra el artículo dispone lo siguiente: "Las leyes o decretos del Congreso se comunicarán al Ejecutivo firmados por los Presidentes de ambas cámaras, por un secretario de cada uno de ellas y promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)", de lo cual se desprende que dentro del acto formal de promulgación,

se transcribe el acto formal y materialmente legislativo, sin perder este carácter por el sólo hecho de estar reproducido en el decreto administrativo del Presidente.

De esta suerte el decreto promulgatorio tiene dos partes claramente diferenciadas, por ser de distinta naturaleza: la que se forma propiamente con el ordenamiento administrativo de promulgación, donde se autentifica y ordena que se publique y cumpla, la ley o decreto transcrito, y la que se forma con el contenido mismo de la ley o decreto reproducido, siendo la primera parte de naturaleza administrativa y la segunda de naturaleza legislativa. En tanto que, conforme al artículo constitucional, sólo los actos administrativos deben de estar sujetos al requisito del refrendo, únicamente corresponde la intervención al secretario competente, en la parte que constituye el acto propiamente administrativo y cuyo motivo no debe incumbir el refrendo a otros secretarios o jefes de departamento, en orden al contenido de la ley o decreto del Congreso transcrito, por ser estos actos legislativos.

De acuerdo con el citado artículo 92 constitucional, el decreto promulgatorio del Ejecutivo sí debe ser refrendado, pero el único refrendo necesario corresponde al secretario de Gobernación, ya que es de la competencia de su Secretaría manejar las relaciones del Ejecutivo Federal con los demás Poderes de la Unión, publicar las leyes o decretos y administrar el Diario Oficial de la Federación, órgano oficial del Gobierno de la República, para dar publicidad a las leyes. Doctos tratadistas mexicanos así lo han sostenido, en defensa de los principios fundamentales de la Constitución.

Considera el Ejecutivo a mi cargo, que se de necesario, precisar la norma que reglamenta el citado artículo 92, a fin de modificar la práctica, a que se ha hecho referencia, y actuar en consonancia con el sistema de división de Poderes que ha consagrado tradicionalmente la Carta Magna.

En virtud de lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo dispuesto por la fracción I, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el conducto de ustedes me permito someter a la consideración del H Congreso de la Unión, la presente iniciativa de:

**DECRETO QUE ADICIONA LA LEY
ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.**

Artículo Único.- Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Artículo 13.- Tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

TRANSITORIO

Artículo Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

**"Sufragio Efectivo. No reelección. Palacio Nacional, a 13 de noviembre de 1985.-
El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Miguel de la Madrid
H."**

- **El C. Presidente: Recibo y tórnese a las Comisiones Unidas primera de
Gobernación de Puntos Constitucionales; imprímase, distribúyase e insértese en el
Diario de los Debates.**

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL. ARTICULO 13
(Dictamen de Primera Lectura)**

(Leyendo).

***COMISIONES UNIDAS PRIMERA
DE GOBERNACION Y DE
PUNTOS CONSTITUCIONALES.**

H. ASAMBLEA:

A las Comisiones Unidas que suscriben, fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa que por conducto del C. Secretario de Gobernación presentó, con fecha 13 del mes en curso el ciudadano Presidente de la República ante los ciudadanos Secretarios de esta Cámara; Iniciativa que contiene el Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con un párrafo segundo y último, a efecto de que los decretos presidenciales, promulgatorios de los actos legislativos formales, esto es, que emanen del H. Congreso de la Unión, requieran solamente del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

El ciudadano Presidente de la República ha formulado esta Iniciativa precedida de una extensa y razonada relación histórica y jurídica acerca de la institución del "refrendo ministerial", que se ha exigido en nuestro país, desde el inicio de su vida constitucional hasta la vigencia de la Carta Magna de Querétaro; refrendo que se establece para asociar la responsabilidad de los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo a los actos importantes y trascendentales del Primer Magistrado de la nación, ello en cuanto a esos actos corresponden a los respectivos ramos en que se encuentra dividida la Administración Pública Federal, siendo tal formalidad constitucional la afirmación de que los actos del Primer Magistrado existen en sus términos y tienen validez formal y substantiva, afirmación que conlleva la responsabilidad jurídico política asumida mediante la contra-firma de tales actos administrativos, dado que, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la responsabilidad del Presidente de la República se encuentra muy restringida por el respeto debido a sus elevadas atribuciones.

Es por ello, que el artículo 92 Constitucional dispone que "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". En forma congruente con esta disposición constitucional la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordena que esos actos "expedidos por el Presidente de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el Secretario de Estado o el jefe del Departamento respectivo..."

Según se manifiesta en la Iniciativa que es objeto del presente dictamen, en la práctica se ha establecido y mantenido el criterio de que también en la promulgación de las leyes y decretos expedidos por el Poder Legislativo Federal se requiere que el acuerdo, decreto u orden para que se publique y se cumpla el acto legislativo formal, esto es, la promulgación a la que se encuentra obligado el Presidente de la República por mandamiento explícito de la Ley Suprema, sea objeto del refrendo por parte de los correspondientes Secretarios de Estado y Jefes de Departamento Administrativo, ello de manera tal como si la Ley o Decretos expedidos por el H. Congreso de la Unión emanasen de la decisión autónoma y exclusiva presidencial; práctica y criterio que carecen de todo apoyo jurídico y que significan una indebida intromisión de los colaboradores y auxiliares del titular del Ejecutivo en las decisiones adoptadas por el legislativo, y respecto a los cuales no formula observación alguna el ciudadano Presidente de la República al ordenar su publicación y su debido cumplimiento.

La argumentación que precede a la Iniciativa que se considera en el presente dictamen se extiende en el señalamiento de las serias interferencias que ocasiona esta irregular práctica del refrendo, en cuanto afectan los principios de la separación

y división de los poderes así contradicen nuestra historia y doctrinas constitucionales; no estando fundadas esas interferencias sino en la errónea aplicación intensiva de un precepto contenido en el artículo 13 de la citada ley Orgánica de la Administración Pública Federal, error que debe eliminarse mediante la simple adición de un párrafo o precepto legal ordinario o secundario, que concluya del refrendo a los actos formales legislativos, o sean las leyes y los decretos que expida el H. Congreso de la Unión dentro de su función orgánica constitucional.

La obra recientemente editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Diccionario Jurídico mexicano (Tomo VII, página, 384) tomados del artículo "Refrendo" escrito por el doctor Jorge Carpizo los siguientes párrafos, lacónicos y terminantes no necesitan refrendo, ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso, porque no son actos del Presidente y éste, de acuerdo con la constitución está obligado a promulgar y publicar) las leyes. "La práctica de que los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es y debe desaparecer".

Cuando sería una cuestión doctrinal, secundario y de mera terminología, la terminación técnica como "decreto" de la orden presidencial de publicar y hacer cumplir lo fundado por el H. Congreso de la Unión, o la "promulgación" del acto legislativo formal la Comisión dictaminadora considera que la doctrina constitucional mexicana ha admitido el uso del término "decreto promulgatorio y que es así empleado correctamente en el segundo párrafo propuesto por la Iniciativa de adicionar el artículo 13 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por las consideraciones anteriores, las Comisiones dictaminadoras respetuosamente se honran proponer a esa H. Asamblea la aprobación del siguiente:

**PROYECTO DE
DECRETO QUE ADICIONA LA LEY
ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.**

Artículo Único.- Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos:

Artículo 13.-.....

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

TRANSITORIO

Artículo Único.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Secretario de Comisiones "Miguel Ramos Arizpe" honorable Cámara de Senadores.-
México, D.F. 21 de noviembre de 1985.

Comisión Primera de Gobernación: Sen. Antonio Riva Palacio López.- Sen. Salvador J. Neme Castillo.- Sen. Alejandro Sobarzo Loaiza.- Sen. Socorro Díaz palacios.- Sen Gonzalo Martínez Corbalá.- Sen. José Ramírez Gamero.- Comisión de Puntos Constitucionales: Sen. Antonio Martínez Báez.- Sen. Renato Sales Gasque.- Sen. Fernando Mendoza Contreras.- Sen. Manuel Villafuerte Mijangos.- Sen. Salvador J. Neme Castillo".

- Queda de primera lectura".

**LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL, ARTICULO 13
(dictamen de Segunda Lectura)**

- El C. Secretario Valdivia Aguilera da cuenta con la Segunda Lectura del Dictamen de las Comisiones Unidas: Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales. (Mismo al que se le dio primera lectura en la sección celebrada el 22 de noviembre de 1985 y que aparece publicado en el Diario de los Debates del 25 de la misma fecha).

- Está a discusión el proyecto de decreto.

- **Por no haber quien haga uso de la palabra, se ruega al personal administrativo hacer los anuncios correspondientes a los ciudadanos senadores que se encuentren fuera del salón, a efecto de recoger la votación nominal.**

(El personal administrativo cumple).

- **Se procede a recoger la votación nominal.**
- **La recibe por la negativa Ochoa Zaragoza.**
- **El C. Secretario Valdivia Aguilera: La recibe por la negativa Valdivia Aguilera.**

(Se recoge la votación).

- **El C. Secretario Ochoa Zaragoza: Aprobado por 52 votos. Pasa a la Honorable Cámara de Diputados para los efectos constitucionales.**

De la iniciativa y lecturas transcritas con anterioridad, podemos concluir que los criterios para adicionar un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, fueron los siguientes:

- a) Conforme a las disposiciones legales correspondientes, el Secretario de Gobernación tiene a su cargo la publicación del Diario Oficial de la Federación.**
- b) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal determina el número y competencia de las Secretarías y Departamentos Administrativos.**

- c) Aunque el Refrendo sea una institución constitucional, es menester, para su operatividad, que se regule en una ley reglamentaria.
- d) Por último compete al secretario de Gobernación el Refrendo de las leyes, ya que tiene a su cargo las relaciones entre el titular del Poder Ejecutivo y los demás Poderes de la Unión.

Dichos criterios nos parecen limitados porque no expresan el verdadero sentido del texto constitucional.

"En efecto, a la Secretaría de Gobernación corresponde la publicación de las leyes en el Diario Oficial de la Federación; pero esta atribución le es conferida por la Ley Orgánica que nos ocupa mientras que el Refrendo se ejercita por expreso mandato constitucional. Si utilizamos el criterio de Kelsen, de la pirámide jurídica, fácilmente podemos deducir que una ley secundaria nunca puede estar por encima de la Constitución, que es el punto de toque y angular de todo el sistema jurídico de un estado. Por consiguiente, si la Constitución establece que todos los decretos del Presidente sean refrendados por los Secretarios de Estado y los Jefes de Departamentos administrativos a que dicho cuerpo legal se refiera, ninguna ley secundaria puede estatuir que compete a un sólo auxiliar directo del Ejecutivo Federal, refrendar, en exclusiva cierta categoría de decretos presidenciales."⁽⁵⁵⁾

Es perfectamente lógico y creemos que el problema radica precisamente en la enorme diferencia entre las expresiones utilizadas por el artículo 92 Constitucional (todas las órdenes del Presidente de la República deben refrendarse por todos los

⁽⁵⁵⁾ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 195.

Secretarios del ramo a que el asunto corresponda) y la utilizada por el segundo párrafo del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (sólo alguna orden, la promulgatoria de leyes, debe ser refrendada por sólo un secretario, esto es, el de gobernación).

En ese sentido es que se aprecia la total contradicción entre el texto de la Carta Magna y el de la Ley secundaria, lo que contraviene el sentido del primero. Esto es inconstitucional, ya que en nuestro sistema jurídico, existe la supremacía de la Constitución sobre los demás ordenamientos jurídicos de ella derivados, porque se busca el control jurisdiccional sobre las leyes y la facultad de los ciudadanos del país de impugnar los actos de las autoridades cuando estos van en decremento de la Constitución. De hecho si el constituyente hubiese querido darle esa connotación lo correcto hubiese sido reformar el artículo constitucional y no la ley secundaria, cosa que en nuestro sistema representa idéntica dificultad.

4.2. Tendencias Jurisprudenciales.

El planteamiento de los aspectos doctrinales de este asunto no es suficiente para agotar el análisis serio del mismo, por lo que a continuación trataremos algunos antecedentes jurisprudenciales orientándonos hacia la tendencia actual que nuestro máximo Tribunal Federal ha asumido en su más reciente jurisprudencia y ejecutorias.

Dicha exposición la haremos desde los dos diferentes puntos de vista, es decir, abordando la jurisprudencia conforme a la cual, el Acto Presidencial para su validez debe ser refrendado por todos los secretarios cuyo ramo se involucre con el

contenido de dicho decreto y por otra parte, la que sostiene que basta con el Refrendo del secretario de gobernación para que el acto adquiriera pleno valor. La primera interpretación se identifica con las posiciones pasadas asumidas por la Corte y la segunda constituye la tendencia actual como veremos a continuación.

a) Tendencia conforme a la cual el Refrendo es indispensable para la validez del decreto promulgatorio de leyes.

- "REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS. El Refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los Secretarios de Estado cuyos ramos sean afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste, de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal..."

Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. 1917-1975, sexta época, primera parte, pleno, tesis 95, p. 213.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 5388/56. Condominio Insurgentes, S. A. 13 de 1960. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Carlos Franco Sodi.

- "REFRENDO, FACULTAD PARA HABERLO, NO CORRESPONDE AL JEFE DEL PODER EJECUTIVO. Acción de autorización o legalización asentada en una ley por un Secretario de Gobierno, constituye lo que el Derecho Constitucional se conoce como la facultad de Refrendo, acto que lógicamente no puede ser realizado por el propio titular del

Ejecutivo, si se atiende a la naturaleza de su función que puede ser, según el Sistema de Gobierno la de autentificar la firma del Ejecutivo; la de limitar la actuación del propio Ejecutivo, mediante la intervención obligada de un Secretario o Ministro; o bien la de trasladar la responsabilidad del Ejecutivo al que refrenda la ley."

Volumen. 49, séptima época, primera parte, pleno, pág. 63.

PRECEDENTES:

Amparo de Revisión 3942/63. Teodoro Castro Engre. 16 de enero de 1973.
Unanimidad de 18 votos. Ponente: Carlos del Rio Rodriguez

- "REFRENDO, FALTA DE COMPETENCIA EN LA REVISION. Si se impugna la aplicación de una ley en materias que la propia ley regula, y se le impugna como ineficaz por falta de Refrendo del Secretario del ramo, aunque el problema no atañe a la invalidez intrínseca de la ley en la forma en que fue expedida por el Congreso, si se impugna un vicio genérico de la ley en el procedimiento de su perfeccionamiento a través de la promulgación y el Refrendo. (artículo 89 fracción I y 92 de la Constitución Federal). Y en estos casos no se puede decir que el vicio esté sólo en el acto de aplicación en la ley, sino en el procedimiento que al Poder Ejecutivo corresponde en el perfeccionamiento del proceso legislativo, y esto afecta la eficacia de la ley en el ramo de que se trata, por causas no imputables al Congreso, pero en forma que afecta en sí misma a la eficacia de la ley..."

Volúmenes 121-126, sexta parte, p. 175, Primer Circuito, Primero Administrativo.

PRECEDENTES:

Amparo en la revisión 1134/87. Abarrotes El Mayoreo, S.A., 3 de mayo de 1979. Unanimidad de votos.

- "REFRENDO A LA LEY, NATURALEZA DEL. El Refrendo constituye un acto en el proceso de transformación de la ley, posterior a la formulación y expedición. pero no independiente de ella y aunque consumado, no es irreparable, desde que deja surtir efecto, al ser declarado, inconstitucional la ley a que se contrae, puesto que sigue la suerte del acto reclamado, inexcusablemente."

Volumen LXV, primera parte, pág. 37, Amparo en Revisión 1196/54. Margarita Lilia Mállete Martínez, 27 de noviembre de 1962, unanimidad de 18 votos.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 1196/54. Margarita Lilia Mallette Martínez. 27 de noviembre de 1962. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Mariano Ramírez Vázquez.

En la Jurisprudencia citada con anterioridad, podemos observar que en esta sólo se constituyeron precedentes, ya que no se presentaron las cinco ejecutorias en un mismo sentido, sin embargo en ella se demuestra claramente la tendencia de los tratadistas, respecto a que no se podía desligar del refrendo promulgatorio de ley, la firma de los secretarios cuyos ramos son involucrados. Esto debido a que el refrendo lo consideran como una etapa para el perfeccionamiento del proceso legislativo y por tanto si se ve afectado este procedimiento, se afecta también la eficacia de la ley.

b) Tendencia conforme a la cual solamente el Refrendo del Secretario de Gobernación es indispensable para la validez del decreto promulgatorio de leyes.

- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todos los reglamentos, decretos acuerdos y órdenes del Presidente de la República, para que sean obedecidos, deben estar firmados por el Secretario de Estados a que el asunto corresponda.

"Ahora bien, la materia o contenido de un decreto promulgatorio lo constituyen la manifestación de que se ha recibido un decreto del Congreso de la Unión; la transcripción de este decreto, que incluye el texto de la ley; y la orden de publicación correspondiente, para que la ley sea obedecida.

"Por lo tanto, tomando en consideración que: lo que debe ser refrendado es el decreto promulgatorio; que la materia de este decreto es la orden de publicación de la ley, pero no ésta, y que el responsable de esa

publicación es el Secretario de Gobernación; es claro que únicamente éste es quien debe refrendar el decreto promulgatorio."

Amparo en revisión número 2066/82 promovido por Broadcasting Baja California, S.A. y Coagraviados contra actos del Congreso de la Unión y de otras autoridades.

- **REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS CORRESPONDE UNICAMENTE AL SECRETARIO DE GOBERNACION EL DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DE LA UNION.** En materia de refrendo de los decretos del Ejecutivo Federal, el Pleno de la Suprema Corte ha establecido las tesis jurisprudenciales ciento uno y ciento dos, visibles en las páginas ciento noventa y seis y ciento noventa y siete, Primera Parte, del Apéndice al *Semanario Judicial de la Federación --mil novecientos diecisiete a mil novecientos ochenta y cinco--* cuyos rubros son los siguientes:

- **"REFRENDO DE LOS DECRETOS DEL EJECUTIVO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO RESPECTIVOS" y "REFRENDO DE UNA LEY, CONSTITUCIONALIDAD DEL".** Ahora bien, el análisis sistemático de los artículos ochenta y nueve fracción uno y noventa y dos de la Constitución General de la República, conduce a interrumpir las invocadas tesis jurisprudenciales en mérito de las consideraciones que en seguida se exponen. El primero de los preceptos mencionados establece: "las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes": "I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión,

proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". A su vez, el artículo noventa y dos dispone: "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deben estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y si en este requisito no serán obedecidos". De conformidad con el primero de los numerales reseñados, el Presidente de la República tiene, entre otras facultades, la de promulgar las leyes que expide el Congreso de la Unión, función ésta que lleva a cabo a través de la realización de uno de los actos que señala el artículo 92 Constitucional, a saber, la emisión de un decreto mediante el cual ese alto funcionario ordena la republicación de la ley o decreto que le envía el Congreso de la Unión. Esto significa, entonces, que los decretos mediante los cuales el titular del Poder Ejecutivo Federal dispone la publicación de las leyes decretos y de referencia constituyen actos de los comprendidos en el Artículo 92 en cita, pues al utilizar este precepto la locución "todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente...", es incuestionable que su texto literal no deja lugar a dudas acerca de que también a dichos decretos promulgatorios, en cuanto actos del Presidente, es aplicable el requisito de validez previsto por el citado artículo 92, a saber, que para ser obedecidos deben estar firmados o refrendados por el Secretario de Estado a que el asunto o materia del decreto correspondan. Los razonamientos anteriores resultan todavía más claros mediante el análisis de lo que constituye la materia contenido del decreto promulgatorio de una ley. En efecto, en la materia de dicho decreto se aprecian dos partes fundamentales: la primera se limita a establecer por parte del Presidente de la República, que del Congreso de la Unión le ha dirigido una ley o decreto cuyo texto transcribe o reproduce la segunda al

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

Semanario judicial de la federación. Octava época. primera parte. página 160. Tesis J/P. 3/88.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 2066/84. Broadcasting, Baja California, S.A. (XERCN) Tijuana Baja California y otras. 29 de abril de 1986. Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Carlos del Río Rodríguez y el engrose estuvo a cargo de: Schmill Ordóñez. Secretario: Rubén Pedrero Rodríguez.

Séptima Epoca, Volúmenes 205-216, Primera Parte, página 109. Amparo en Revisión 8150/84. Televisión González Camarena, S.A. y coags. 14 de octubre de 1986. Unanimidad de 17 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Gutiérrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Fernando Castellanos Tena. Secretario: Alfredo Villeda Ayala.

Séptima Epoca, Volúmenes 205-216, Primera Parte, página 109. Amparo en Revisión 2656/86. Eduardo Ordóñez Bremauntz y coags. 26 de mayo de 1987. Unanimidad de 20 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón,

Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Felipe López Contreras. Secretario: Diego Isaac Segovia Arrazola.

Séptima Epoca, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 43. Amparo en Revisión 5069/86. Luis Silverio Garza Salinas. 22 de septiembre de 1987. Mayoría de 15 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones Cuevas Mantecón en contra del voto de: Díaz Infante y Adato Green. Ponente: Santiago Rodríguez Roldán. Secretario: Roberto Terrazas Salgado.

Séptima Epoca, Volúmenes 217-228, Primera Parte, página 43. Amparo en Revisión 482/84. Radiofusora XERY de Arcelia, Guerrero y otro. 23 de febrero de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Roberto Cuevas Mantecón. Secretaria: Rosa María Temblador Vidrio.

Texto de la tesis aprobada por el Tribunal en Pleno el martes veintiséis de abril de mil novecientos ochenta y ocho. Unanimidad de veintiún votos de los señores ministros: Carlos del Río Rodríguez, Carlos de Silva Nava, Felipe López Contreras, Raúl Cuevas Mantecón, Samuel Alba Leyva, Mariano Azuela Güitrón, Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Luis Fernández Doblado, Francisco H. Pavón Vasconcelos, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, José Martínez Delgado, Manuel Gutiérrez de Velasco, Atanasio González Martínez, José Manuel Villagordoa Lozano, Fausta Moreno Flores, Angel Suárez Torres, Sergio Hugo Chapital Gutiérrez, Juan Díaz Romero, y Ulises Schmill Ordóñez.

- **REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES. EL ARTICULO 13 DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL NO VIOLA EL ARTICULO 92 CONSTITUCIONAL.** El artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal no es contrario al 92 de nuestra Carta Magna cuando señala que los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión sólo requieren el refrendo del Secretario de Gobernación para su validez, pues la materia de dichos decretos está constituida únicamente por la orden del Presidente de la República para que se publique o se dé a conocer la ley o el decreto del órgano legislativo Federal para su debida observancia, mas no por la materia misma de la ley o decreto oportunamente aprobado por el Congreso de la Unión; luego es de concluirse que el decreto respectivo única y exclusivamente requiere para su validez constitucional, mediante el cumplimiento del imperativo formal establecido en nuestra Ley

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

Tesis J/P, 4/88, octava época, tomo I primera parte-1, pleno, pág. 157.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 5087/86. Luis Garza Garza. 16 de febrero de 1988. Unanimidad de 21 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: Antonio García Guillén.

Amparo en revisión 7465/87. Humberto Garza Garza. 23 de febrero de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero,

Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretario: Victor Ernesto Maldonado Lara.

Amparo en revisión 4758/86. Jorge L. Garza Herrera. 22 de marzo de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Roberto Caletti Treviño.

Amparo en revisión 5056/86. Francisco Rojo Irañeta. 22 de marzo de 1988. Unanimidad de 19 votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Secretario: Roberto Caletti Treviño.

Amparo en revisión 8018/86. Federico Reyes García. 24 de marzo de 1988. Unanimidad de 18 votos de los señores ministros: de Silva Nava, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez

**y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Francisco Pavón Vasconcelos.
Secretario: José Luis Rodríguez Santillán.**

Texto de la Tesis aprobada por el tribunal en Pleno el martes diez de mayo de mil novecientos ochenta y ocho. Unanimidad de veinte votos de los señores ministros: Presidente: Carlos del Río Rodríguez.

De lo anterior se desprende que el criterio que prevalece en la Suprema Corte de Justicia, respecto al refrendo en los decretos promulgatorios de ley, es el de que en estos es suficiente la firma del Secretario de Gobernación, para que se cumpla el requisito de refrendo. Esto es en virtud de que la Jurisprudencia que acabamos de citar, cumple con las cinco ejecutorias en un mismo sentido, lo cual le da carácter de obligatoriedad, ya que la exigencia de reiteración, no es otra cosa que la ratificación del criterio de interpretación que debe de ser sustentado en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, según corresponda al pleno, salas o Tribunales Colegiados de Circuito, en forma que al producirse esta reiteración concordante se crea una presunción de mayor acierto y surge en consecuencia, la imperatividad de la Jurisprudencia.

La firmeza de la Jurisprudencia, además del principio de razón suficiente que deben de contener las ejecutorias y de la fuerza de cosa juzgada que a ellas corresponde, está vinculada a una votación mínima de 14, si la resolución pertenece al pleno: de 4 cuando menos si de las salas se trata y de unanimidad de los magistrados en el caso del los Tribunales Colegiados de Circuito.

4.3. Consecuencias de la falta de Refrendo.

A pesar de que podamos no estar de acuerdo con la tendencia seguida actualmente por nuestro Tribunal de control Constitucional por las razones expresadas con antelación, debemos partir de la base de que como jurisprudencia, dicho criterio es de observancia obligatoria para todos los órganos jurisdiccionales nacionales, a pesar de que existe la posibilidad a futuro de que dicho criterio vuelva a variar, como aconteció en el presente caso; sin embargo, por el momento y dado lo reciente del nuevo criterio asumido, lo objetivo es considerar como solución judicial del más alto nivel, el que en el caso particular de las leyes, estas no deben ser refrendadas más que por el Secretario de Gobernación, por ser el funcionario a quien compete la publicación del Diario Oficial de la Federación y por estar limitada la participación del Ejecutivo a la simple promulgación y publicación de la ley.

A continuación trataremos de precisar algunas consecuencias de la ley no refrendada.

- a) **Primer caso, Normalidad Jurídica:** Este primer supuesto corresponde a lo que desde el punto de vista constitucional, debe ser lo normal y al propio tiempo es lo correcto, es decir, que se publique en el Diario Oficial de la Federación, una ley refrendada (por el Secretario de Gobernación o por cualquier otro).

En este supuesto, la ley tiene plena vigencia y valor y es indudable que han quedado satisfechos los extremos del artículo 92 Constitucional. Claro esta que con ello de ninguna manera se elimina la posibilidad de que la ley contenga defectos de fondo, que rebase o contrarie la Constitución, caso en el cual, el Gobernado sobre quien deba aplicarse y a quien le este causando un perjuicio

concreto, tiene expedito el Juicio de Amparo para que se le restituya en el goce de sus garantías violadas.

- b) Segundo caso, Anormalidad Jurídica: Este segundo supuesto entraña la posibilidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación, un decreto promulgatorio de ley sin refrendo ministerial. En este caso se aprecia que no estando satisfechos los extremos del multicitado artículo 92 Constitucional, el decreto no debe ser obedecido y por lo tanto la ley a que el mismo se refiere tampoco.

Sin embargo, existe Jurisprudencia en el siguiente sentido:

- REFRENDO DE UNA LEY, CONSTITUCIONALIDAD DEL. Por lo que ve al argumento de que no se invocaron conceptos de violación contra el refrendo de una ley, debe estimarse que es suficiente expresar conceptos de violación contra ésta, para que la eficacia o falta de fundamento de ellos trascienda al acto del refrendo. Por lo mismo, sólo habría existido necesidad de invocar conceptos de violación contra el refrendo de la ley, en el caso de que tal refrendo fuera combatido por vicios propios, independientemente de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la ley refrendada.

Apéndice al Seminario Judicial de la Federación 1985, primera parte, pleno, tesis 102, p. 197.

PRECEDENTES:

Volumen XLI, sexta época, primera parte, pág. 221. Amparo en revisión 5386/56. Anáhuac Inmuebles, S. A. 8 de noviembre de 1960. Mayoría de 14 votos, Ponente: Carlos Franco Godi. Disidente; Octavio Mendoza González.

Volumen XLVI, pág. 288. Amparo en revisión 1481/60. Condominio Insurgentes, S. A. 26 de abril de 1961. Unanimidad de 16 votos. Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Volumen XLVI, pág. 288. Amparo en revisión 6332/60. Condominio Insurgente, A. A. 26 de abril de 1961. Unanimidad de 16 votos. Ponente: Angel González de la Vega.

Volumen XLVII, pág. 29. Amparo en revisión 2742/57. Inmuebles Continental, S. A. 2 de mayo de 1961. Mayoría de 14 votos. Ponente: Octavio Mendoza González.

Volumen LI, pág. 108. Amparo en revisión 3168/60. Condominio Insurgentes, S.A. 26 de septiembre de 1961. Unanimidad de 18 votos. Ponente: Adalberto Padilla Ascensión.

- **REFRENDO ES ACTO INEXISTENTE SI SE RECLAMA COMO OTORGADO A LA LEY MISMA.** Si de la lectura del Diario Oficial de la Federación en que se publicó el decreto relativo a la ley reclamada, se advierte que en sí misma no tiene refrendo de parte de los secretarios de

estado, sino que éste se otorgó a su decreto promulgatorio, debe concluirse que no es cierto el refrendo reclamado de la ley y, por ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, se debe sobreseer en el juicio de garantías por ese acto.

Volumen 217-228, séptima época, primera parte, pleno, p.45

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 3063-85. Herramientas Truper, S.A. de C.V. 7 de Julio de 1987. Mayoría de 11 votos. Ponente: Felipe López Contreras. Disidentes: Noé Castañón León, Ernesto Díaz Infante, Victoria Adato Green, Santiago Rodríguez Roldán, Manuel Gutiérrez de Velasco, Fausto Moreno Flores y Carlos del Fío Rodríguez.

- **REFRENDO, LA FACULTAD DE INICIAR LAS LEYES EN NADA INFLUYE AL, EN EL CASO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS.** La facultad del presidente de la República para iniciar leyes en el auxilio técnico que para el desarrollo de esa función puedan prestarle, según la materia, los secretarios de Estado, son actos que en nada influyen al refrendo en el caso de los decretos promulgatorios, pues las funciones de iniciar leyes y promulgarlas son actos distintos, regulados por diferentes preceptos constitucionales; y si bien la primera función guarda estrecho vínculo con el contenido de las leyes de las que es antecedente, en el decreto promulgatorio la función del presidente se limita a ordenar la publicación de la ley.

Volumen 205-216, séptima época, pleno, p. 112.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 2656/86. Eduardo Ordóñez Remauntz y María Concepción Gómez Jimeno. 26 de mayo de 1987. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Felipe López Contreras.

- **REFRENDO DE UNA LEY DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. ACTO INEXISTENTE.** Si se reclamó el refrendo de una ley del Congreso de la Unión, por parte de un Secretario de Estado, tal acto debe considerarse inexistente y sobreerse al respecto con fundamento en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, toda vez que, conforme al artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes del Congreso de la Unión no son objeto de refrendo alguno sino los decretos del Presidente de la República mediante el cual se las promulga.

Volumen 205-216, séptima época, pleno, p. 46

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 8200/85. Josefina Gómez Mejía. 24 de junio de 1986. Unanimidad de 20 votos. Ponente: Jorge Olivera Toro.

REFRENDO POR LOS SECRETARIOS DE ESTADO, PROCEDE LA IMPUGNACION DE LA LEY, AUN CUANDO NO SE COMBATA EN EL AMPARO EL. Es cierto que es indispensable para la validez de una ley el refrendo del decreto promulgatorio por los secretarios de Estado de los ramos afectados; pero no es exacto que la expedición y promulgación de una ley sea consecuencia del refrendo, de manera que una vez otorgado este deba expedirse y promulgarse aquella, pues con este criterio se invierte el orden jerárquico y temporal del proceso legislativo, ya que sin la expedición y promulgación es inexplicable y carece de sentido el refrendo, siendo complementario de dichos actos, no tiene fuerza legislativa para producir por si mismo la ley. Por lo tanto, si la ley no es consecuencia o derivación del refrendo, no puede estimarse consentida aquella, por no haberse reclamado este.

Volumen 80, séptima época, pleno, p.50.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 327/66. Ricardo Alvarez del Castillo. 5 de agosto de 1975. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Sexta Epoca: Volumen CXXII, primera parte, pág. 54. (2 asuntos)

- **LEYES, REFRENDO Y PROMULGACION DE LAS INCONSTITUCIONALIDAD.** Si los actos de promulgación y de refrendo no se combaten como actos autónomos, sino como requisitos formales del procedimiento legislativo correspondiente, de manera que su

constitucionalidad deriva del precepto jurídico combatido, y si el mismo fue declarado contrario a la constitución por sentencia firme, también resultan inconstitucionales los citados actos de promulgación y de refrendo.

Volumen 40, séptima época, pleno, p.37.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 3839/63. Humberto Clemente Toledo y coags. 6 de abril de 1972. Unanimidad de 17 votos. Ponente: Abel Huitrón. Sexta Época: Volumen XLVI, Primera Parte, Pág. 289. (2 asuntos).

- **REFRENDO, CUANDO NO SE RECLAMA POR VICIOS PROPIOS, EN AMPARO CONTRA LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA LEY.** Cuando no se reclama el refrendo de una ley por vicios propios, sino en razón de estimar inconstitucional la ley en si misma considerada, sigue la suerte de esta en cuanto a su constitucionalidad, de tal manera que en la medida en que la ley sea contraria a la constitución, el refrendo se apartara igualmente de la ley fundamental.

Volumen 36, séptima época, pleno, p. 49.

PRECEDENTES:

Amparo en Revisión 1506/61 Jesús D. González. 30 de julio de 1970 Unanimidad de 16 votos. Ponente: Ezequiel Burguete Ferrera.

- **REFRENDO, AMPARO CONTRA LEYES POR FALTA DE SEÑALAMIENTO DEL CONGRESO QUE LAS EXPIDE.** Cuando la inconstitucionalidad de una ley se plantea únicamente por falta de refrendo, el hecho de que no se señale como autoridad responsable al congreso que la expidió, no motiva el sobreseimiento del juicio.

Volumen 30, séptima época, pleno, pág., 40.

PRECEDENTES:

Séptima Época, primera parte: Vol. 30, pág. 49 a. r. 2693/50. Jorge Vera Estañol. Unanimidad de 21 votos. Tesis relacionada con jurisprudencias 101/85 y 70/85.

A lo largo de este trabajo hemos hablado que el refrendo corresponde al Secretario de Estado o Jefe de Departamento a que el asunto corresponda, así que se podría señalar que los Decretos concernientes al Distrito Federal deberían ser refrendado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, sin embargo, la Jurisprudencia que existe al respecto, es en el siguiente sentido:

- **EXPROPIACION, LEY DE, DE 23 DE NOVIEMBRE DE 1936. LA FALTA DE REFRENDO POR EL JEFE DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, NO LA VIOLA DE INCONSTITUCIONALIDAD.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo 92 de la Constitución Federal, es de admitir que para que los

reglamentos, decretos y órdenes presidenciales sean obedecidos, sólo se requiere, como requisito indispensable, que lleven la firma del secretario del despacho encargado a que el asunto corresponda, ya que tal exigencia no la establece ese precepto constitucional a cargo del jefe del departamento respectivo, aunque tales mandamientos se relacionen con el gobierno del Distrito Federal, puesto que sólo determina su envío al Jefe del citado Departamento, para que sean obedecidos. Ciertamente es que el artículo 92 de la Ley Fundamental del país menciona a los departamentos administrativos, a lado de los secretarios de estado; pero no por ello han de considerarse, aquellos, asociados como éstos al ejercicio de las funciones del Poder Ejecutivo, pues el artículo 92 constitucional indica, con toda claridad, que cuando se trata de una secretaria, la resolución del Presidente no se perfecciona mientras no la firme el secretario y que tratándose de los departamentos administrativos, las resoluciones presidenciales no requieren ningún otro requisito que su comunicación directa a los mismos para que se les de cumplimiento. Es verdad que del artículo 25 de la Ley de Secretarías de Estado, vigente en 1955, se desprende que el refrendo también puede ser otorgado por los jefes de departamentos administrativos, pero tal disposición sólo viene a inducir a confusión y, en último término, a contradecir los principios de la Constitución Federal; ya que si en la Ley Fundamental se alude a los departamentos administrativos, su creación y atribuciones que han quedado sujetas a una ley secundaria que en modo alguno puede contradecir aquellos principios, sin conculcar al angular de nuestro sistema de gobierno referido a la supremacía constitucional. Luego entonces, cabe concluir que la Ley de Expropiación promulgada por Decreto presidencial de 23 de noviembre de 1936, mediante firma del

Secretario de Gobernación, no adolece del vicio de inconstitucionalidad que se le atribuye, por faltarle la firma del Jefe del Departamento del Distrito Federal, ya que se ha demostrado que ésta no la requiere el precepto constitucional relativo.

Volumen 62, séptima época, primera parte, pleno, pág. 27.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 573/55. María Galván vda. de Alcántara y coags. 6 de febrero de 1974. Unanimidad de 15 votos. Ponente: Jorge Saracho Alvarez.

Antes de concluir con las referencias jurisprudenciales, es importante señalar la que existe en materia fiscal, la cual dispone lo siguiente:

- **EXPEDICION, PROMULGACION, REFRENDO Y PUBLICACION DE UN PRECEPTO AUTOAPLICATIVO.** La expedición, promulgación, refrendo y publicación del artículo 24 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, reformado por decreto de 30 de diciembre de 1955, teniendo el carácter de autoaplicativo, es suficiente para que la quejosa estuviera situada en los supuestos de la propia disposición, y para que tuviera interés en combatirlo, y como quiera que de la copia certificada del testimonio de la escritura social que obra en autos, aparece que dicha escritura fue firmada en 1957, y que en una de sus cláusulas se establece que la sociedad tiene por objeto la compra, venta, permuta, adquisición, enajenación y construcción de bienes raíces urbanos; administración y

arrendamiento de los mismos, y la celebración de todos los contratos civiles, mercantiles y del trabajo que se relacionan directamente con los anteriores objetos, resulta evidente que desde la fecha de la Constitución de la sociedad quejosa, la misma quedó comprendida dentro de los supuestos legales de la disposición combatida, y por tanto, desde esa fecha, tenía interés jurídico para acudir al juicio de garantías, en los términos del artículo 4o. de la Ley Orgánica del Juicio Constitucional. En tal virtud, el caso no está comprendido en la causa de improcedencia prevista por el artículo 73, fracción VI de la misma Ley de Amparo, haciéndose notar además, que la demanda fue interpuesta oportunamente, es decir, dentro del plazo establecido por el artículo 22, fracción I, de la Ley de Amparo contado a partir de la fecha en que la sociedad quejosa se constituyó.

Volumen 49, séptima época, primera parte, pleno, página 63.

PRECEDENTES:

Amparo en revisión 121/58. Inmobiliaria Kanasas, S. A. 15 de noviembre de 1960. Mayoría de 15 votos. Ponente: Rafael Matos Escobedo.

De todo lo anterior, podemos señalar que el Poder Judicial Federal, actúa en el sentido de que la constitucionalidad de una ley, es muy independiente a la existencia del refrendo, ya que se considera que el refrendo no puede afectar la expedición y promulgación de una ley, ya que éste sólo es un complemento de estos actos, porque sino existe la expedición y promulgación carece de todo sentido el refrendo.

Por lo tanto, no se estima que la ley sea consecuencia, ni derivación del refrendo, por lo que no se le puede considerar inconstitucional si carece de refrendo, esto es debido a que las Leyes del Congreso de la Unión no son objeto de refrendo alguno, sino los decretos del Presidente de la República mediante el cual se promulga, y en éste la función del Presidente se limita a ordenar la publicación de la ley.

Así, a pesar de que en el artículo 92 de nuestra Constitución, se establece que el refrendo debe de ir en todos los actos presidenciales, para que estos sean obedecidos por los ciudadanos, la tendencia jurisprudencial que existe, desliga al refrendo del proceso legislativo, ya que lo considera como complemento de la expedición y promulgación, careciendo de toda importancia sino se dan estas etapas. Asimismo la tendencia jurisprudencial referida, reitera la independencia de la constitucionalidad de una ley, respecto a la existencia del refrendo.

Para concluir y considerando los planteamientos vertidos en este trabajo, en aras de una mejor técnica legislativa, tanto constitucional como legal y sin menospreciar la utilidad que identificamos en la institución objeto de nuestro estudio, convendría pensar en la posibilidad de suprimir el Refrendo de nuestra ley fundamental, dado que, como institución de control de la calidad de la obra legislativa, no justifica plenamente su existencia, lo que queda confirmado con la tendencia actual del máximo Tribunal Federal. Desde luego que otra solución podría ser la reforma del artículo 92 de dicho ordenamiento a efecto de que se precise que el Refrendo se requiere en todos los actos del Presidente de la República, salvo aquellos que sean promulgatorios de leyes; sin embargo, erradicarlo en este caso y mantenerlo por ejemplo para el caso de la expedición de reglamentos, acuerdos, etc., no parece lo más indicado, debido al presidencialismo que impera en el sistema político mexicano.

CONCLUSIONES

1. El artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la figura jurídica que en la doctrina se conoce como Refrendo, el cual lo podemos definir como al acto administrativo subordinado, de segundo nivel, de colaboración con los actos presidenciales, que se manifiesta a través de la firma de un Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, en todos los documentos en que dichos actos se consignan y que están relacionados con el ramo de la Secretaría o Departamento de los cuales son titulares.
2. Los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que emite el Titular del Ejecutivo para que sean obedecidos, deben de contener, como requisito indispensable, el Refrendo del Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda.
3. En teoría las finalidades del refrendo son las siguientes: a) Autenticación de una firma; b) Limitación de la actuación del Presidente; c) Traslación de responsabilidad del acto refrendado.
4. En nuestro sistema, prácticamente no es aplicable ninguna de las finalidades que la teoría le atribuye al refrendo, esto es debido a la facultad constitucional que tiene el Presidente de la República, de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, lo cual se comprueba con los constantes cambios de estos funcionarios.

5. Los antecedentes más remotos de la figura que nos ocupa, los encontramos en las antiguas monarquías, por lo que el fin que se perseguía era el de limitar el gran poder del monarca con la participación de sus ministros; sin embargo, debido a la dependencia directa de estos hacia el monarca, esta limitación no se llevó en la práctica.
6. La figura del Refrendo en México, encuentra su antecedente en la Constitución de Cádiz de 1812 y ha sido contemplada en casi todas las constituciones que ha tenido nuestro país, tanto conservadoras como liberales del siglo pasado.
7. Los funcionarios que refrendan los actos del Ejecutivo son el Secretario de Estado y el Jefe del Departamento Administrativo. El Secretario de Estado es un funcionario político-administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, acuerda con este último y es subordinado jerárquicamente del mismo. El Jefe de Departamento al igual que el Secretario de Estado, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, este funcionario es el encargado de dirigir un Departamento Administrativo, tales Departamentos fueron creados para encargarse de servicios técnicos especializados, sin embargo, debido a que cumplen funciones muy distintas, fueron desapareciendo convirtiéndose la mayoría en Secretarías de Estado. Actualmente, de conformidad con nuestra Constitución no existe ningún Departamento Administrativo, pero el Departamento del Distrito Federal seguirá teniendo ese carácter hasta el año de 1997.
8. Los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento no tienen diferencias substanciales, ya que los dos son funcionarios político-administrativos, que son meros colaboradores del Presidente y su designación y remoción dependen de su exclusiva voluntad.

9. **Las responsabilidades que podrían asumir tanto los Secretarios de Estado, como los Jefes de Departamento por refrendar los actos presidenciales son: la responsabilidad penal, la responsabilidad técnica y la responsabilidad política.**
10. **En la práctica los Secretarios de Estado y Jefes de Departamento, no asumen ninguna responsabilidad por refrendar los actos que emita el Ejecutivo, debido a que son meros colaboradores del Presidente, dependen directamente de éste y no tiene vinculación con el Congreso de la Unión, salvo el señalado por el artículo 93 constitucional.**
11. **El Refrendo se ha limitado, en los Decretos Promulgatorios de Ley, a la sola firma del Secretario de Gobernación, esto de conformidad con la adición del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
12. **La Jurisprudencia que existe no considera inconstitucional la adición del artículo antes mencionado, ya que señala que en los Decretos Promulgatorios de Ley, la actuación del Ejecutivo se limita a publicar y promulgar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.**
13. **La tendencia Jurisprudencial señala, que si las leyes carecen de refrendo, no deben ser consideradas como inconstitucionales, porque el refrendo es independiente a la existencia de la misma ley.**
14. **Por la adición del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y por la desaparición de los Departamentos Administrativos, el artículo 92 constitucional debe ser reformado o en su caso, derogado ya que en la práctica no tiene establecida claramente su finalidad.**

BIBLOGRAFIA**a) Libros**

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. 3a. edic. Ed. Porrúa, S. A. México, 1979.

Barragán Barragán, José. Boletín Informativo. Consideraciones sobre el Refrendo en las Constituciones en el Estado de Veracruz, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., 1987.

Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. 1a. edic. 1a. Reimp. Ed. Fondo de Cultura Económica México. 1994.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 8a. edic. Ed. Porrúa, S. A. México, 1991.

Cárdenas, Raúl F. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. 1a. edic. Ed. Porrúa, S. A. México, 1982.

Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. 11a. edic. Ed. Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V. México, 1993.

Carpizo, Jorge. La Constitución de 1917. 6a. edic. Ed. Porrúa, S. A. México, 1983.

Herrera y Lasso, Manuel. Estudios Políticos y Constitucionales. Ed. Porrúa, S. A. México, 1986.

Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 18 edic. Ed. Porrúa, S. A. México, 1979.

Gámiz Parral, Máximo. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas. Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

Madrid Hurtado, Miguel De La. Estudios de Derecho Constitucional. 2a. edic. Ed. Porrúa, S. A. México, 1980.

Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. 12a. edic. Ed. Porrúa, S. A. México, 1993.

Rabasa, Emilio. Mexicano. Esta es tu Constitución. 8a. edic. Ed. Grupo Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, S.A. México, 1993.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 24a. edic. Ed. Porrúa, S.A. México, 1990.

Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1989, 15a. edic. Ed. Porrúa S. A. México, 1989.

b) Diccionarios y Enciclopedias

Pina Vara, Rafael De. Diccionario de Derecho. 1a. edic. Ed. Porrúa S. A. de C. V. México 1986.

Instituto de Investigaciones Jurídica UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo IV. 6a. edic. Ed. Porrúa, S. A. México, 1993.

Enciclopedia de México. Tomo III. 4a. edic. Impresora y Editora Mexicana S. A. de C. V. México, 1978.

c) Documentos

Diario de los Debates del Congreso. Constituyente 1916-1917. Volumen 2, 1917.

Diario de los Debates, de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Año 1. Periodo Ordinario. LIII Legislatura. Tomo I. México, 1985.

Cámara de Diputados. México a través de sus Constituciones. Tomo VII. Ed. XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. 1967.

d) Leyes

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.