

**COMENTARIOS DE PRENSA
EN RELACIÓN AL REFRENDO**

“Un decreto discutible”
por Néstor de Buen
El Universal, 7 de enero de 1986.

A MI REGRESO de una razonable etapa de vacaciones ocupo la primera tarde en el bufete pasando revista a la correspondencia recibida y, con interés especial, a los diarios oficiales de los últimos días de diciembre que generalmente traen sorpresas. Hay, por supuesto, el paquete fiscal con la novedad relativa de que el IVA desaparecerá de los recibos. Es sólo un problema de publicidad, pero molesta porque el resultado, obvio, será que el comprador no se acordará de echarle la culpa al gobierno por ese agregado incómodo, aunque seguramente indispensable. Por mis rumbos, laborales, no encuentro nada, lo que no me extraña. En las etapas difíciles, las reformas al artículo 123 constitucional y a la ley escasean. Los problemas aparecen, en cambio, en la maquiavélica fijación de los salarios mínimos, hoy más mínimos que nunca. Compare usted los porcentajes de incremento a los servicios del Estado y el desolado 32% salarial y se asombrará de las enormes diferencias.

Pero encuentro una reforma que me llama la atención. El día 26 de diciembre apareció en el *Diario Oficial* un decreto que adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (¿quién será el enamorado de las mayúsculas que adorna con ellas a cualquiera de las partes de los nombres de las cosas oficiales?). Se trata de una simple adición al artículo 13, cuyo texto es importante “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”.

Esto tiene que ver con el artículo 92 constitucional y una primera lectura daría la impresión de que entre ¡el nuevo texto legal y el constitucional podría haber discrepancias!

Conforme al texto actual, que resulta de una reforma de 1981, en el artículo 92 se indica 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 este requisito no serán obedecidos”. Esa firma constituye el legendario “reiterado” cuyo primer antecedente aparecería en la Constitución de Cádiz de 1812 con texto muy semejante. Su artículo 225 disponía que “todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito”. En un largo camino la norma pasó por nuestras leyes y constituciones, entre ellas las de 1824 y la de 1857 hasta llegar a la de 1917, prácticamente sin discusión.

El propósito de la reforma es claro: se trata de limitar el refrendo, sólo al secretario de Gobernación, cuando el decreto es meramente resultado del deber presidencial de promulgar las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión. Es sabido que el Ejecutivo puede vetar leyes, lo que obliga a una segunda vuelta por el Legislativo, pero si éste insiste, el presidente no tiene más remedio que promulgar lo que, en términos más claritos, no es más que la declaración de obligatoriedad de la ley del Congreso y la orden de publicación.

Charlaba anoche sobre el tema con un antiguo profesor de teoría del Estado y un distinguido catedrático de derecho político. El primero sostenía la tesis de que no obstante la apariencia de inconstitucionalidad, en realidad la adecuada interpretación del artículo 92 lleva necesariamente a la conclusión de que los decretos que menciona son los que puede expedir, por sí mismo, el presidente de la República, que para su obediencia y, en el fondo, asunción del compromiso correspondiente, deben refrendar los secretarios de Estado y jefes de departamento. Pero que no se puede considerar existente la misma obligación cuando se trata de un simple decreto de promulgación, acto administrativo obligado en la parte final del proceso legislativo. De otra manera, señalaba el antiguo catedrático, de no querer el presidente hacer efectiva una ley dictada por el Congreso de la Unión, bastaría insinuar a cualquiera de sus secretarios de Estado o jefes de departamento que se abstuvieran de firmar. El efecto fulminante, de entender gramaticalmente la norma constitu-

cional, sería la no obediencia de ley. Eso suena a poderes omnímodos del Ejecutivo.

Confieso que tiene cierta lógica lo que mi amigo y ex maestro de teoría del Estado dice. El único problema es, que la Constitución, terca, no distingue: "Todos los reglamentos, decretos . . .".

Y quedaría otra pregunta, ésta sin respuesta: ¿por qué precisamente el secretario de Gobernación y no otro?

“De nuevo el decreto discutible”
por Néstor de Buen
El Universal, 14 de enero de 1986.

RECIBO EN MI DESPACHO una amable, cariñosa carta de Santiago Oñate Laborde diputado federal de la actual Legislatura, en la que me hace diversas observaciones a mi artículo anterior “Un decreto discutible”, en el que puse en duda la constitucionalidad de la reforma al 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Santiago, antiguo alumno mío en la Facultad de Derecho de la UNAM, es hijo de un notable jurista, lamentablemente fallecido cuando aún podía haber dado a nuestra Universidad, por mucho tiempo, sus valiosísimas enseñanzas y él mismo maestro universitario. Lo fue de mi hija Claudia en la Universidad Metropolitana y cuenta Claudia que es excelente. Ahora ejerce en la LIII Legislatura un papel preponderante como experto en derecho constitucional. Alterna esos deberes con otro gran maestro, Diego Valadés. Ambos intervinieron en la discusión de la iniciativa que dio origen a la reforma, en un diálogo de altura con el diputado Juan de Dios Castro, miembro como ellos de la misma Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales que la había aprobado. También participaron otros diputados, en contra del proyecto, entre ellos Eduardo Valle Espinosa, el famoso “Búho” del Movimiento de 1968 que, sin ser abogado —supongo— lo hizo muy bien.

De todo ello me he enterado porque amablemente Santiago Oñate me envió, para apoyar sus puntos de vista en defensa de la reforma, tanto el dictamen de la Comisión como las actas de discusión del proyecto. A esos documentos voy a referirme.

En substancia, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales llegó a la conclusión de que el referendo a que se refiere el artículo 92 constitucional no puede entenderse aplicable a los simples decretos mediante los cuales el presidente, en cumplimiento de un man-

dato constitucional (artículo 70), debe ordenar la publicación de las leyes que le remite el Legislativo. Estimarlo de otra manera sería atribuir al acto administrativo de promulgación, unos efectos semejantes al veto, que autoriza al presidente a rechazar una ley aprobada en el Congreso, aun cuando ese rechazo no sea definitivo. Bastaría, como lo dije en mi anterior artículo, que un secretario de Estado, debidamente instruido por el propio presidente de la República o, ¿por qué no?, por propia decisión, se negara a refrendar, para que la ley se quedara a medias. Para la Comisión no puede sostenerse que el refrendo al que alude el artículo 92 “pueda condicionar la obligatoriedad y eficacia de una disposición emitida por el Poder Legislativo”.

Para la propia Comisión el refrendo sólo tiene por objeto el que los secretarios de Estado y jefes de departamento concurren con el titular del Poder Ejecutivo a la formación de los actos administrativos de contenido normativo; reglamentos, obviamente en la esfera de competencia que les atribuye la ley.

¿Por qué razón entonces habría de refrendar de todas maneras el secretario de Gobernación? La Comisión no lo dijo pero sí Santiago Oñate “de una manera muy simpática, simpática diría yo, muy realmente notable” acotaría en su comentario el diputado Eduardo Valle. Se trataría simplemente de que el responsable del *Diario Oficial*, que es el secretario de Gobernación, recogiera su parte del deber, mediante la firma en el decreto promulgatorio.

Para el diputado oponente, Juan de Dios Castro, el problema no se puede resolver sólo con la reforma del artículo 13 de la ley. En realidad habría que mirar más alto y reformar el propio artículo 92 constitucional cuyo texto, imperativo, no da lugar a interpretaciones sutiles como la que se desprende ahora de ese artículo 13 tan discutido.

En mi concepto, tiene razón Juan de Dios Castro. El problema real está dentro de la Constitución y no fuera de ella. De hecho el artículo 92 contiene, pese a lo que digan en contra de Diego Valadés y Santiago Oñate, un verdadero instrumento de veto presidencial, encubierto y antipático, pero de enorme eficiencia. Y en tanto no se reforme el artículo 92, limitando su alcance a los decretos nacidos de la facultad reglamentaria del Ejecutivo, todos los decretos, incluso los de promulgación, deberán ser refrendados por los secretarios de Estado y jefes de departamento.

Estoy dispuesto a pelear por mis ideas con Diego y Santiago en una grata comida a la que los invito. ¿Vale?

“Una reforma inadvertida”
por José Francisco Ruiz Massieu
La Jornada, 14 de enero de 1986.

EL 26 DE DICIEMBRE se publicó una enmienda al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública en materia de refrendo que precisa la regla que consagra el artículo 92 constitucional (para que surtan efecto los decretos, reglamentos y órdenes que expida el presidente de la República, es indispensable que sean firmados —refrendados— por los secretarios de Estado o jefes de departamento administrativo que deban aplicar esas disposiciones). La reforma legal marca que “tratándose de decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, sólo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación”.

El refrendo y la división de poderes. A pesar de que la enmienda responde al propósito presidencial de avanzar en el larguísimo proceso de dar mayor simetría a las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión, ha merecido escasa atención. El refrendo, que se alojó en nuestras constituciones desde que lo introdujo la carta gaditana de 1812, ha sido objeto de reflexión por parte de los más distinguidos juristas mexicanos: para unos es un *matiz parlamentario* pues limita el poder presidencial al exigirse que concurra la voluntad de los auxiliares del jefe del Ejecutivo para que sus órdenes se perfeccionen; para otros, también por influjo del parlamentarismo, la contrafirma conduce a que el refrendatario pueda ser responsabilizado política, penal y administrativamente por el acto presidencial que signó.

Varios peritos en derecho político sostienen que entre nosotros —dado el sistema constitucional mexicano—, el refrendo sólo sirve

para autenticar, esto es, para certificar que el jefe del Estado ha emitido un decreto, orden o reglamento.

Durante tiempo inmemorial los secretarios y, a partir de mediados de los setenta, también los jefes de departamento vinieron refrendando los decretos promulgatorios de las leyes y decretos que emitía el Congreso o bien algunas de sus cámaras, con lo que esos actos soberanos —por usar esa expresión casi coloquial— no podían aplicarse si los auxiliares presidenciales no los habían firmado. La voluntad popular, por consiguiente, quedaba sujeta a la aquiescencia de un funcionario administrativo que no es titular de poder.

El reclamo doctrinal. Tan inconveniente uso, que no pocas veces condujo a que la autoridad judicial concediera amparo a quien hiciera valer que un decreto promulgatorio de ley no estaba refrendado, provocó la censura de los constitucionalistas más sabios. Así, Jorge Carpizo, hoy rector de la Universidad Nacional, opinó en el *Diccionario jurídico mexicano* que “no necesitan refrendo, ni deben llevarlo, los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso (ni de los decretos congresionales o camarales, agregó), porque no son actos propios del presidente y éste, de acuerdo con nuestra Constitución, está obligado a promulgar (publicar) las leyes. Además, por el dominio que el presidente tiene sobre los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, fácil le sería violar su obligación constitucional de promulgar las leyes, con sólo indicarles al secretario, secretarios, jefe o jefes respectivos que no refrenden. *La práctica de que los secretarios de Estado y jefes de departamento refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, es viciosa y debe desaparecer*”.

La censura de Carpizo se antoja más atinada si se recuerda que antes de la reforma al artículo 12 que promovió De la Madrid, los secretarios competentes —no sólo el de Gobernación que lo seguiría haciendo en su carácter de conducto con el legislativo— refrendaban inclusive los decretos promulgatorios de reformas y adiciones a la Constitución, ya no sólo de leyes y decretos secundarios, de manera que las decisiones del mismísimo poder revisor —superior a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial— no entraban en vigor si no mediaba el susodicho refrendo.

Veto y refrendo. Los auxiliares del Ejecutivo deberán seguir firmando los actos presidenciales que se dirijan a ejecutar las leyes, no a promulgarlas, queda a disposición del presidente el veto suspensivo

si llegare a considerar que una ley que se halla en trámite parlamentario, sería inconveniente.

Más allá de disquisiciones científicas, la reforma que comento tiene su importancia política: denota el interés de De la Madrid por seguir empujando el proceso democratizador. Por pugnar por transformaciones de fondo, no se olviden los cambios de forma.

“El refrendo de las razones”
por José Francisco Ruiz Massieu
La Jornada, 21 de enero de 1986.

LA SEMANA pasada me acerqué a las reformas que se han hecho en materia de refrendo (que no es indispensable que los decretos promulgatorios de actos del Congreso sean firmados por los secretarios competentes) mediante una adición al artículo 13 de la ley que organiza a la administración pública y distribuye la competencia entre las distintas dependencias que la componen. Reflexiones supervenientes reafirman mi convicción de que se trata de un cambio atinado, pero también me han hecho ver que una mala inteligencia podría desvirtuar tanto su intención como su alcance.

Primeras conclusiones. En mi artículo del 14 de enero desemboqué a varias conclusiones: a) los tratadistas mexicanos no coinciden en el papel que nuestra vida institucional asigna al refrendo (limitar el poder presidencial, corresponsabilizar al refrendatario, o autenticar un acto); b) la reforma atiende una demanda doctrinal, iniciada por don Antonio Martínez Báez en la lúcida conferencia que dictó en 1952 sobre el gabinete presidencial, cuando fungía como secretario de Economía Nacional, y la cual ha contado con el apoyo de Jorge Carpizo; c) la práctica de que los secretarios de despacho, y después también los jefes de departamento administrativo, signen los decretos promulgatorios de leyes y decretos congresionales como requisito insalvable para que tengan eficacia, y que, según apuntó en esa conferencia el hoy senador Martínez Báez, se inició en los veintes, lleva a que esos actos de soberanía dependan de la contrafirma de auxiliares del Ejecutivo; y d) la reforma al artículo 13 se funda en una interpretación sistemática de la Constitución y contribuye a dar más equilibrio a las relaciones entre los dos poderes políticos.

Tipos de refrendo. Para evitar que la enmienda sea víctima del confusionismo que no pocas veces envuelve a los asuntos de técnica constitucional, es provechoso recordar que hay cuatro tipos de refrendo: el primero es el refrendo de los decretos promulgatorios de reformas constitucionales; el segundo es el relativo a los decretos con los que se promulgan las leyes o decretos emitidos por el Congreso; el tercero es el refrendo de leyes expedidas por el propio presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias para legislar concedidas por el Congreso; y el cuarto es la firma de actos administrativos. Los dos primeros tipos de refrendo no tienen razón de ser porque uno violenta el principio de supremacía del llamado Poder Revisor, y el otro se separa del principio de que el presidente sólo cuenta con el veto suspensivo si desea oponerse total o parcialmente a la voluntad del Legislativo. Los dos últimos tipos de refrendo deben subsistir ya que se trata de actos formalmente administrativos.

Refrendo y facultades extraordinarias para legislar. De 1917 a los cuarenta, y a pesar de los propósitos de enmienda de los señores Carranza y Cárdenas, se concedieron a los presidentes facultades legislativas tan dilatadas y tan frecuentemente, que había un bochornoso apartamiento del artículo 29 constitucional y una disminución grave del Congreso. El acrecentamiento del poder presidencial que conllevaba esa práctica, por fortuna ya insubsistente, se quiso limitar mediante el refrendo secretarial de la legislación producida directamente por el Ejecutivo, generándose el error, que apenas hoy se supera, de que se extendiera ese requisito a los decretos promulgatorios de actos emanados del Congreso para que surtieran efecto. En mi opinión, esa es la razón por la cual las leyes que sucesivamente organizaron a la administración pública en 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958 se refieren al refrendo de leyes.

Como en 1976 ya no se otorgaban —venturosamente— facultades extraordinarias, la Ley Orgánica de la Administración Pública no hizo mención de la contrafirma de leyes.

La importancia de la reforma. Su importancia es tanto política como judicial. La primera, según se dijo, radica en que dará más equilibrio a las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo, y la segunda se apreciará mejor si se advierte que la autoridad judicial no podrá anular la aplicación de un acto del Congreso por la falta de firma de un auxiliar del presidente de la República.

“Un viejo debate: el refrendo de decretos promulgatorios de leyes”
por René González de la Vega
El Día, 29 de enero de 1986.

CONCLUYE UN VIEJO e inútil debate en el orden jurídico-constitucional de manera clara y contundente, a la luz de la adición de un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que revisó y aprobó el Congreso de la Unión en su último periodo de sesiones, a iniciativa del presidente de la República.

Dicho párrafo dice textualmente: “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”.

No por lacónica, esta nueva expresión legal carece del mérito enorme de desvanecer a cabalidad ese debate, que en verdad dividió y provocó discordia donde nunca debía haberla: El ámbito necesariamente equilibrado de la división de poderes.

En efecto, el refrendo es una añeja institución del derecho mexicano, pues aparece desde la Constitución de 1824 y permanece hasta nuestros días.

Consiste su valor en que establece un claro principio de responsabilidad entre el presidente de la República y sus secretarios de Estado o jefes de departamento administrativo, por los actos que aquél emita en el ramo que corresponda a cada uno de éstos.

La norma constitucional vigente autoriza al presidente de la República, para ejecutar las leyes que expida el Congreso y para cumplir cabalmente con su función administrativa, a emitir reglamentos,

decretos, acuerdos y órdenes que normen los distintos ramos de la Administración Pública.

Resulta pues, claro y valioso, el que el titular de alguna dependencia del Ejecutivo Federal, a cuyo ramo específico se refiera el acto presidencial, se corresponsabilice con él, firmándolo también, esto es, refrendándolo, en clara adhesión administrativa, jurídica y política.

Hasta aquí, resulta francamente claro, pero cuando se trata de otro tipo de decretos que ha de emitir el presidente de la República, por medio de los cuales se promulga una Ley del Congreso, ha habido confusión y por lo tanto debate.

El proceso de formación de una ley se da en y por el Congreso de la Unión, en tanto representación popular y en tanto monitor del federalismo; una vez que este poder del Estado moderno, soberanamente aprueba el instrumento legal, éste debe ser turnado al Ejecutivo para su promulgación.

Hasta antes de la adición legal a que hacemos mérito al inicio, hubo quienes, en confusión con el refrendo ya explicado, de los actos estrictamente administrativos del presidente de la República, quisieron entender y hacer entender, que los decretos promulgatorios de leyes, también debían ser refrendados por los secretarios de Estado del ramo de que trataran imponiendo así, una limitación material inadmisibles al acto soberano de legislar y que compete tan sólo al Congreso.

Esta tan terrible confusión fue provocada, a pesar de haber sido expresamente reformada la Constitución en su artículo 92, eliminándose la referencia al refrendo a las "Leyes", y de que la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida en 1976, se apejó al texto fundamental, porque leyes de Secretarías de Estado, predecesoras de la mencionada en último lugar, expedidas entre 1934 y 1958, yendo por sobre la propia Constitución, exigieron el refrendo mencionado.

El presidente de la República, al emitir un "decreto que promulga una ley", cumple con un acto formal y materialmente legislativo y no puede someter a la voluntad de sus secretarios de despacho, otro acto, esta vez del Poder Legislativo, pues de interpretarse contrariamente, la falta de refrendo de uno o varios de estos funcionarios, limitaría el vigor del cuerpo legal.

Es cierto que el decreto mismo de promulgación, distinto a la ley que encierra, es un acto administrativo que requiere como sus similares, de un refrendo para adquirir plena validez, y éste debe ser, como la propia adición lo dice, el del secretario de Gobernación, que

tiene por materia, entre otras, las de encargarse de las relaciones del Ejecutivo Federal con los demás poderes de la Unión y publicar las leyes en el *Diario Oficial* de la Federación.

Por todo lo anterior, causa verdadero regocijo, la adición legal comentada, que viene no sólo a aclarar procedimientos constitucionales de manera expresa, sino a fortalecer aún más, la división de poderes del Estado mexicano.

“El Refrendo y la ratificación”
por Enrique Salazar
El Día, 20 de enero de 1986.

CON LOS TÍTULOS de “Una reforma inadvertida” y “Un decreto discutible” los maestros José Francisco Ruiz Massieu y Néstor de Buen, han comentado la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a iniciativa del Ejecutivo fue aprobada por la actual legislatura federal.

En el campo de las realizaciones y los hechos, la administración del Lic. Miguel de la Madrid se ha distinguido por su acertada y trascendental labor legislativa. Y de gran relevancia ha sido el papel que en el análisis, esclarecimiento, difusión y conocimiento de las modificaciones, reformas y adiciones (a nivel constitucional y subconstitucional), ha tenido como funcionario y como académico Ruiz Massieu.

El artículo 92 de la Carta de Querétaro ordena: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos”. Como puede observarse la letra de la norma constitucional no hace ninguna alusión o referencia a las leyes y decretos emanados del Poder Legislativo ni a este mismo.

Por una serie de factores y circunstancias históricas, el Ejecutivo Federal mexicano es un poder fuerte. La dinámica de la institución presidencial a restado presencia al trabajo de los otros dos órganos en que se deposita para su ejercicio el Supremo Poder de la Federación. Y muchas veces no sólo lo ha opacado sino que ha invadido el mismo campo del Poder Legislativo o lo ha coartado en la prácti-

ca: por ello, entre otras razones, al Ejecutivo se le ha denominado como “primo entre pares”.

Dos ejemplos del ensanchamiento del Ejecutivo en deterioro del Legislativo los tenemos en las figuras del refrendo y la ratificación.

Ya citamos el precepto constitucional que da vida a la figura del refrendo y aludimos que no hace ninguna referencia a las leyes y decretos del Congreso y al Congreso mismo. Sin embargo, sin fundamento en la norma superior y al margen de la misma, se venían refrendando por los secretarios de Estado y jefes del departamento las leyes y decretos expedidos por el Congreso, invadiendo el Ejecutivo la esfera del Legislativo. Esta invasión del Ejecutivo al Legislativo no fue ilegal puesto que encontró fundamento en el reglamento del 92 y en las Leyes de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958. Pero sí era inconstitucional.

Respecto a la normatividad referida, hay que tener presente que la LOAPF (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), expedida en 1976, abrogó la última Ley de Secretarías de Estado, y atinadamente se sujetó a la Carta de Querétaro, eliminando a las leyes entre los instrumentos sujetos a refrendo. Pero (y después del pero viene la verdad) la dinámica del presidencialismo sostuvo la viciada práctica de seguir refrendando leyes y decretos del Congreso.

En las obras del actual presidente de la República, hemos notado la predilección del estudioso por la obra de don Emilio Rabasa, lo cual nos hace suponer que el licenciado De la Madrid (lo que concuerda con la adición al artículo 13 de la LOAPF) tiene muy presente lo que sostenía el autor de la *Constitución y la Dictadura* al enunciar que:

Los pueblos que han pasado ya su infancia política y se han liberado del temor de las usurpaciones, porque tienen el espíritu suficientemente alto para no tolerarlas, entran en el verdadero problema de la organización del gobierno, que consiste en el equilibrio de las fuerzas que lo constituyen, a fin de que no llegue la preponderancia de una a destruir a las otras, degenerando en fuerza opresora. Cada uno de esos pueblos ha dado a los complejos problemas de la organización política, la solución a que lo han conducido su historia, su idiosincrasia y sus necesidades.

De ahí una de las razones del presidente para replegarse respetuosamente y no seguir llevando a cabo una práctica que va contra la letra y el espíritu de nuestras leyes e instituciones políticas. Porque

como se sostiene por el Ejecutivo de la Unión en la iniciativa que adiciona al artículo 13 de la LOAPF.:

...el refrendo sólo puede tener aplicación y alcance, estricta y exclusivamente, con relación a los actos formalmente administrativos, los que son propios del Poder Ejecutivo, sin que proceda extender su aplicación a los actos del Poder Legislativo.

Con lo anterior se respeta el artículo 49 de nuestra Constitución y se actúa en armonía con el principio y sistema de la división de poderes.

Respecto al refrendo del secretario de Gobernación, consideramos tiene el sentido de la prudencia y el espíritu de respeto que sustancia esta iniciativa y que da la madurez política; y obedece considero, al mandato que establece el artículo 27 de la multicitada LOAPF que obliga al titular de Gobernación a:

Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, *y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento.*

Lo anterior, para nosotros, no quiere decir que para la eficacia de las leyes y decretos que expida el Congreso sea necesario el refrendo del secretario de Gobernación, sino que, repito, es una figura de prudencia política para el conocimiento, publicación y estricta observación en la esfera administrativa, de parte del Ejecutivo de las leyes y decretos que emanen del Congreso.

Para finalizar, tomaremos brevemente la fracción segunda del artículo 76 constitucional que estipula que dentro de las facultades exclusivas del Senado está la de ratificar los nombramientos que el Ejecutivo haga (entre otros) de los "...empleados superiores de Hacienda...". Esta facultad del Senado fue ejercida hasta los años treinta y después de esa década no ha habido más ratificaciones. *Y hasta la fecha ni el Senado, ni el Ejecutivo han hecho nada por revitalizar una actitud republicana establecida por la Constitución.*

“Los dilemas del Refrendo”
por Roberto Ortega Lomelín

RESULTA DIFÍCIL pensar que el tema sobre el refrendo, a propósito de la reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que se publicó el 26 de diciembre de 1985, tuviera un espacio de análisis y de controversia tan amplio y tan rico como el que suscitó.

En efecto, la discusión que se originó en el Congreso, particularmente en la Cámara de Diputados, con la iniciativa de reforma, llevó a sus defensores y críticos a un debate lúcido de esta institución que estimuló a su vez agudos comentarios en la prensa y una mesa redonda denominada “El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo”, organizada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Cultura Jurídica, A.C., y la Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, que tuvimos el privilegio de presenciar.

A través de este debate se analizaron las diferentes cuestiones totales en torno de esta institución: las relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo; la función política del Poder Legislativo; el origen y la evolución histórica del refrendo; su función en los diferentes sistemas políticos y de gobierno (monarquía absoluta, monarquía constitucional, sistema parlamentario y sistema presidencial); su tratamiento en las diferentes constituciones de México, en las locales y extranjeras; en la doctrina y en la jurisprudencia; y, la interpretación sistemática de la Constitución vigente necesaria para comprender esta institución y su análisis en el marco de los regímenes de responsabilidades del Estado para entenderla. Todo ello sirvió también para hablar del proceso legislativo, de la intervención del presidente de la

República en dicho proceso, de su inmunidad constitucional y del papel y responsabilidad de los secretarios de Estado, y, en particular, del secretario de Gobernación.

Hacer una glosa del debate resulta difícil y riesgoso. Por ello sólo trataré de beneficiarme de lo expuesto por tan talentosos juristas como Antonio Martínez Báez, Jesús Rodríguez y Rodríguez, José Francisco Ruiz Massieu, Diego Valadés, Néstor de Buen, Jorge Madrazo, Santiago Oñate, Salvador Rocha y Guillermo Kelly, que participaron en la mesa redonda a que aludí anteriormente.

El Congreso aprobó en los siguientes términos la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: "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".

Esta Ley expedida en 1976 y que derogó a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, estableció en su artículo 13, primer párrafo, 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 respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos los titulares de las mismas". Este texto suprime el requisito de la firma o el refrendo tratándose de leyes, con lo que se apegó al precepto constitucional contenido en el artículo 92. Posteriormente, en 1981, se reformó la Constitución para incluir a los jefes de departamento y, en consecuencia, se adecuó a dicha reforma la propia Ley Orgánica.

Tomando en cuenta el anterior antecedente, la adición del segundo párrafo transcrito motiva las siguientes reflexiones:

El REFRENDO sólo puede tener, en nuestro sistema, aplicación y alcance, estricta y exclusivamente, con relación a los actos propios del Poder Ejecutivo, sin que proceda extender su aplicación a los actos del Poder Legislativo. De lo contrario, equivaldría a que los secretarios de Estado que son servidores públicos designados, no titulares de poder, impongan una limitación a la voluntad del Poder Legislativo, a la voluntad jurídicamente expresada de la nación. Por ello, la práctica del refrendo de los decretos promulgatorios además de viciosa y superflua, era atentatoria de la división de poderes, tal como lo sostuvieron ilustres constitucionalistas como Jorge Carpizo y Antonio Martínez Báez.

La OBLIGACIÓN del presidente de la República de promulgar las leyes aprobadas por el Congreso, es un mandato imperativo que no tiene alternativa. La voluntad del Congreso no puede quedar supeditada para alcanzar su observancia a la potestad del presidente, quien posee la facultad de formular observaciones dentro de diez días útiles al proyecto de ley. Si dicho proyecto fuese confirmado por mayoría calificada del Congreso será ley y se vuelve a remitir al Ejecutivo para su promulgación. De esta forma, si la voluntad del Congreso no puede quedar supeditada a la potestad del presidente, mucho menos a la de sus colaboradores. Lo anterior motivó que Jorge Madrazo afirmara que “valdría la pena en todo caso que nuestro texto fundamental incluyese la responsabilidad del Ejecutivo por la no publicación de la ley . . .” y que “a fuerza de ser congruente, considero que podría también haberse eliminado el refrendo del secretario de Gobernación”. Néstor de Buen, por su parte, argumenta que “la adición respecto del secretario de Gobernación y su refrendo viene a interpretar al revés todos los argumentos que se han dado para desconocer la necesidad del refrendo por tratarse de una obligación imperativa del titular del Poder Ejecutivo”.

SI EL DECRETO promulgatorio de una ley (que para el maestro Antonio Martínez Báez en realidad el presidente no decreta nada ya que no contiene ningún mandamiento sino se concreta a cumplir la Constitución al publicar dicha ley), se entiende como un acto administrativo que autentifica y ordena que se publique la ley, resulta, en consecuencia, que se debe aplicar el artículo 92 constitucional. Desde este punto de vista el decreto promulgatorio en tanto acto administrativo del Ejecutivo está sujeto al requisito del refrendo, y el único necesario corresponde al secretario de Gobernación en tanto es competencia de esa Secretaría publicar las leyes y decretos. El decreto promulgatorio, en esta interpretación, sí conlleva una orden que consiste en un mandamiento de publicación. Pero si la facultad promulgatoria se le considera vinculada o incluso parte del proceso legislativo, independientemente que se acepte o no que promulgar y publicar sean lo mismo, resulta que el presidente de la República participa en el proceso de formación de las leyes y la promulgación es requisito de validez. Bajo esta óptica, el refrendo implicaría una limitante a la voluntad soberana que se ejerce, en este caso, por medio de los Poderes Legislativo y Ejecutivo y éste último se deposita exclusivamente en el presidente de la República. Por contra, si se considera que el presidente no participa en la formación de las leyes, ni la ini-

ciativa de la ley ni su promulgación pueden considerarse como actos integrantes del proceso legislativo.

LA PARTICIPACIÓN que nuestra Constitución prevé del presidente de la República en el proceso legislativo de formación de las leyes no limita ni atenta con el principio y el sistema de división de poderes.

La Constitución establece a nuestro entender cuatro tipos de intervención: a) el derecho de iniciar leyes o decretos; b) la facultad de aprobar todo proyecto de ley o decreto que se reputa como tal si no lo devuelve con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles; c) la facultad de formular observaciones a dichos proyectos en ese plazo, lo que conlleva que dichos proyectos pueden ser desechados en todo o en parte, y d) la obligación de promulgarlos o publicarlos, bajo dos hipótesis: cuando no formula observaciones en el plazo señalado y cuando formulándolas el Congreso con mayoría calificada lo confirma.

El artículo 71 le otorga el derecho de iniciar leyes o decretos y el 72 distingue con claridad, a mi juicio, los otros tres tipos de participación. En su inciso b) establece que *se reputará aprobado por el Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones*, y en su inciso c) precisa que *el proyecto confirmado por el Congreso (en caso de que el proyecto de ley o decreto fuese desechado en todo o en parte por el Ejecutivo) será ley o decreto* y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

ESTOS SON LOS DILEMAS que implica la discusión de la reforma comentada. Pero más allá de las interpretaciones jurídicas, esta reforma conlleva un significado político relevante: clarificar la facultad soberana del Poder Legislativo, disipar interpretaciones e incluso resoluciones judiciales que declaraban inconstitucionales las leyes que carecían del refrendo de los secretarios a cuya materia correspondía, y actuar más en congruencia con el sistema de división de poderes establecido en nuestra norma fundamental.