

Debate Parlamentario sobre el Refrendo en la Cámara de Diputados

(Síntesis)

Diputado Santiago Oñate Laborde (PRI): Señor presidente, con su venia; señores diputados: La cuestión que hoy debatimos es constitucional y constitucionalmente hay que resolverla, abstracción sea entonces hecha en su discusión a sentimientos, intereses, filiaciones y a un afecto que con frecuencia se alza como muros infranqueables al sereno razonar que se requiere para la recta interpretación de un asunto que como ha sido planteado en la intervención anterior, es exquisitamente técnico, pero no por excesivamente técnico carece de singular trascendencia política.

Hablamos del refrendo y sus necesidades, de su necesidad como condición a la que se sujeta la validez de una ley, al hacerlo hablamos, aun cuando no lo digamos con todas sus letras, hablamos del poder, del poder y su ejercicio.

Vamos por partes, estamos aquí hablando a favor del dictamen en que se revisa la minuta remitida por el Senado, por razones tanto de índole técnico-jurídica como por principios político-constitucionales, razones estas, ambas, que hacen aconsejable un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el que se establece con claridad que los decretos expedidos por el jefe del Ejecutivo, promulgando y ordenando la publicación de una ley o decreto, aprobados por el Congreso, sólo requieren para su plena validez y eficacia del refrendo del secretario de Gobernación y no la firma de los secretarios de los ramos a los que haga referencia la ley o decreto en cuestión.

En el dictamen rendido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se precisan las razones técnico-jurídicas en que se apoya la adición.

En resumen apretado, podemos decir que las razones aludidas consisten en sostener y demostrar, en primer lugar, que de conformidad con el sistema vigente en nuestro país para la formación de normas por el Poder Legislativo, sistema contenido en el artículo 72 de la Constitución Política, así como en los artículos 51, 53, 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica y demás relativos para el Reglamento del Gobierno Interior de este Congreso, las normas aprobadas por el Poder Legislativo, alcanzan su validez jurídica al momento de ser aprobadas por ambas cámaras, o sólo por una de ellas, cuando así lo establece expresamente la Constitución.

Esta es nuestra primera afirmación, la segunda consiste en sostener que las leyes y decretos aprobados por el Poder Legislativo se remiten al Ejecutivo para su publicación inmediata, nos referimos aquí a una obligación autónoma expresamente establecida por la fracción primera del artículo 89 del propio texto constitucional.

El sistema previsto por la Constitución para la formación de normas generales por el Poder Legislativo, hace depender su validez formal, de la observancia de los procedimientos legislativos, cumplidos que sean estos procedimientos, las normas contenidas en el decreto o ley en cuestión, adquieren plena validez y no pueden ser revocados sino mediante un procedimiento igual al que les dio origen, es decir, mediante su derogación o abrogación legislativa.

La publicación de las normas aprobadas por el Congreso, prevista en el inciso A del artículo 72 y en la fracción I del artículo 89, se encomienda al Poder Ejecutivo. El párrafo I del artículo 70 del propio ordenamiento, y en relación con los artículos 168 y 169 del Reglamento del Congreso, fijan al Ejecutivo la forma en que debe publicar las leyes que el Poder Legislativo al efecto le remite.

Esta obligación, la obligación que el Ejecutivo cumple a través de un acto administrativo al que conocemos como decreto promulgatorio, sirve para hacer del conocimiento de gobernantes y gobernados, las normas aprobadas por el Legislativo para que puedan ser observadas y cumplidas.

Las normas aprobadas por el Poder Legislativo son transcritas en el decreto administrativo de promulgación sin que el Ejecutivo pueda, en forma alguna, introducir alteraciones o variaciones.

El decreto promulgatorio de que aquí nos ocupamos, es un acto administrativo, un acto administrativo realizado por el presidente de

la República, acto que concreta una obligación administrativa nuevamente a cargo de una dependencia de la propia administración pública. Por ello, su eficacia como acto administrativo se sujeta, así, a lo dispuesto en el artículo 92 constitucional, artículo que en lo conducente establece que todo decreto del presidente de la República, todo decreto promulgatorio en el caso, deberá estar firmado por el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda. La ausencia de este refrendo priva de eficacia a lo ordenado o dispuesto por el presidente de la República.

De esta manera, el acto administrativo contenido en el decreto promulgatorio que expide el presidente de la República se compone de dos partes: Una, en que certifica la recepción del texto en el que el Poder Legislativo le comunica una resolución normativa, ley o decreto; y una segunda en la que ordena su publicación. Destinataria de esta orden de publicación no puede ser sino la Secretaría de Gobernación, dependencia establecida por mandato del Poder Legislativo y a la cuál éste le confió la publicación de las leyes y decretos expedidos por el Congreso.

Estimo pues oportuna la adición de un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los términos contenidos en la minuta que se revisa, por dos razones fundamentales:

En primer término, por precisar el alcance del artículo 92 constitucional respecto a los decretos promulgatorios, y en segundo para erradicar una práctica que atenta contra la autoridad e imperio del Congreso.

En efecto, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública tiene el carácter de norma instrumental respecto al artículo 92 constitucional, y constituye en consecuencia la sede natural en la que el legislador debe precisar la voluntad del Constituyente para proveer a su recta interpretación y eficaz aplicación; incorporar la adición en estudio al texto constitucional como aquí parecía proponerse, supondría reconocer que la Constitución, al lado del veto presidencial, tema sobre el que habremos de hablar en breve, confiere también a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos una facultad análoga al veto, y que en consecuencia puede en esto poner en entredicho la voluntad soberana del Poder Legislativo al privar de obligatoriedad y eficacia a las resoluciones que el Congreso adopta.

Esta argumentación no encuentra, por cierto, apoyo legal alguno y choca con el sistema de correlación, separación de poderes contenido en la parte orgánica de la Constitución vigente.

Por otra parte, la oportunidad de adicionar un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, a efecto de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos del Congreso no requieran sino del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación, se encuentra determinada por la necesidad de suprimir una errática interpretación del precepto que se propone adicionar.

¿En qué consiste esta práctica? Con apoyo evidente en las leyes destinadas a organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública, expedidas con anterioridad a la vigente del 77, en particular con apoyo en las leyes de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, de 34, 35, 39, 45 y 58, y en el Reglamento que en materia de refrendo expidió el Ejecutivo Federal en 1940, la jurisprudencia y un sector de la doctrina, minoritario por cierto, se inclinaron por considerar que los actos legislativos emitidos por el Congreso, requerían para eficacia y obligatoriedad, no sólo del refrendo del secretario de Gobernación, sino también el de los secretarios o jefes de departamento, a cuyo ramo se refiriese la ley o decreto en cuestión.

Esta práctica persiste no obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, en estricto apego a lo dispuesto por la Constitución, eliminó a las leyes de dentro de los instrumentos sujetos a refrendo.

Todas éstas son razones técnicas que nos llevan a pronunciarnos, a pronunciarnos sin titubeo por la aprobación del dictamen. Pero a estas razones técnicas debemos sumar algunas consideraciones histórico-políticas que demuestren que la interpretación que aquí he propuesto, no sólo tiene congruencia sistemática, sino que posee igualmente consistencia política.

Como decíamos al iniciar esta intervención, el tema del refrendo y sus efectos nos obliga a hablar del poder, nos obliga a hablar de los poderes, de su separación y de su concentración, de su ejercicio y de la responsabilidad de quienes indebidamente lo usan.

El poder legislativo, el poder que el pueblo nos confió y la Constitución nos impone ejercer, es en buena parte el tema sobre el cual debemos de centrarnos.

Señores diputados: Lo que hoy debatimos y sobre lo que habremos de pronunciarnos, tiene trascendencia por cuanto se refiere a la soberanía del Congreso. Rechazamos firmemente la interpretación del artículo 92 constitucional, interpretación que se ha ofrecido en contra del dictamen, porque aceptarla equivale a dejar la eficacia de las normas que aquí aprobamos a la libérrima disposición de un secretario de Estado, de un servidor público, de un funcionario que no ha sido electo sino designado y así, la voluntad popular en el Congreso representada, se vería coartada, se vería suprimida por la simple negativa de un servidor público a estampar su firma en una ley, en una ley discutida y aprobada por los depositarios y representantes de la soberanía; que no se confunda la falta de refrendo con el veto, que no se les equipare; el refrendo no vincula sino a partes de un mismo poder, en un sentido estricto de interpretación al artículo 92; el veto en cambio enfrenta dos poderes soberanos, unos y otros elegidos por el pueblo. La historia del veto es en extremo interesante, máxime cuando se aprecia que la palabra no aparece consignada de modo expreso en los textos originales de las Constituciones de 17 y 57, no se le menciona, de modo incidental se le ha introducido en 77 pero en los textos originales de ambas Constituciones se prevé que lo aprobado que sea un decreto o una ley por el Congreso, éste se remite al Ejecutivo para su publicación y que éste puede examinar y formular observaciones, sí, este es el lenguaje original del Constituyente, lenguaje cuidado y mesurado que nuestros constituyentes han empleado para aludir al veto presidencial, a la facultad de oponerse a lo aprobado por el Legislativo, este cuidado en el empleo de las palabras no nos revela sino la intención firme y manifiesta de que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se rijan por extrema deferencia, por absoluto respeto, términos éstos bien diversos a los de sujeción y cortesanía que tan a menudo lamentablemente emplean quienes se niegan a reconocer lo mucho que nuestra Constitución tiene en materia de organización de los poderes. Decía yo que no es permisible confundir el veto con las observaciones a que alude el 72 con la falta de refrendo como quieren quienes ven en ambos la producción de un mismo efecto; esto es, la ineficacia de una ley, su no observancia. La historia del artículo que nos ocupa proyecta tanta luz sobre lo que ha intentado demostrar que sólo cerrando los ojos no se vería lo que aquí estamos exponiendo. Basta pensar en la Constitución de 57 y las reformas que 10 años después trató de introducir el presidente, en estos 5 puntos de reforma a la Constitución se consignaban, uno

primero que es por el que normalmente recordamos dicha reforma, la introducción del Senado como segunda cámara. Pero contenía también, y esto es lo que ahora nos interesa, la proposición de dar al Ejecutivo, al presidente, la facultad de poner veto suspensivo a las resoluciones del Poder Legislativo.

En la iniciativa, una y otra propuesta, es decir, la del establecimiento de la cámara revisora y la del veto suspensivo, perseguían un mismo fin: el control del Poder Legislativo. Y se presentaban —dice textualmente la exposición— como garantías sucesivas inventadas para procurar que el Poder Legislativo fuese obligado a permanecer dentro de sus límites constitucionales.

En un largo y profuso dictamen que la Comisión de Puntos Constitucionales de la cámara rindió hace hoy 118 años, el 13 de diciembre de 1867, siendo la Comisión presidida por Ezequiel Montes, la Comisión estimó que el veto suspensivo resultaba contrario a la democracia. Si se acepta el veto se dice, se revierte la decisión de la mayoría y se trae por resultado que lo aprobado por ésta, por la mayoría de los legisladores, se anule por la voluntad de un solo hombre, el presidente, que se suma a la minoría para convertirla en mayoría.

La Comisión no aceptó el veto suspensivo. Propuso otro sistema, el sistema de las observaciones, señalando que si una resolución, se dijo entonces, era devuelta con observaciones por el Poder Ejecutivo, podía ser aprobada por la mayoría de la cámara en que tuvo su origen y de esta forma adquirir su plena eficacia. De este modo —continúa el dictamen de Ezequiel Montes—, se evita la precipitación y no se corre el peligro de que la minoría se sobreponga a la mayoría.

Independientemente de estas consideraciones, la cuestión no para aquí, en las propias reformas de 1867 se estableció que el Congreso no sólo emite leyes sino que también puede emitir decretos. Así la Constitución introdujo dos géneros de resoluciones por parte del Legislativo: las leyes y los decretos. Pero la Comisión de entonces, se percató con claridad que esta adición precisaba de modificaciones en materia de refrendo, puesto que éste hablaba genéricamente en su artículo 88, muy similar al 92 que hoy nos rige, de la obligatoriedad del refrendo como condición para validez de los actos del presidente. No habla la reforma de leyes, sí sólo de actos reservados al Ejecutivo.

¿Y qué es lo que se propone entonces en esa reforma? Se propone que para distinguir qué es lo que debe refrendarse, dentro de las facultades del presidente, en el artículo 85, se establezca con meridiana claridad que son obligaciones del presidente promulgar y eje-

cutar las leyes y decretos que expida el Congreso, siendo reglamento, decreto y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, de las leyes y decretos del Congreso General.

La Redacción de Ezequiel Montes es impecable; esta redacción evita que se confunda a los decretos del Legislativo que el Ejecutivo debe promulgar con los actos en que el Ejecutivo, por vía de reglamentos, decretos y órdenes proveé para el mejor cumplimiento de la voluntad del Congreso.

La distinción entre unos y otros actos hace evidente que el refrendo ministerial sólo puede aplicarse a los actos normativos realizados por el Poder Ejecutivo. Esta tesis de rechazar el veto suspensivo se mantiene a lo largo de nuestra tradición histórica, porque el mismo veto en términos de la Constitución vigente puede ser superado por las cámaras, y la consecuencia de esto no es más que hacer efectiva la obligación de promulgar la ley en los términos decididos por el Congreso de la Unión.

Querer hoy volver a una interpretación errática que deje sujetas las decisiones del Congreso a la voluntad de un ministro que firme o no el decreto promulgatorio es trastocar a fondo las funciones que a uno y otro poder corresponden.

Hay quienes piensan, no lo dudo, que el veto no existe en nuestro país, considerando erróneamente que quien legisla de hecho, así se dice, es el Ejecutivo y que resulta incongruente que se oponga a lo que él mismo pide al Congreso que apruebe. Este error es grave; la historia muestra numerosos ejemplos que desvirtúan ambas afirmaciones que aquí ya tanto hemos escuchado.

Muchos recordarán, en 1969 el ejercicio del veto por el presidente Díaz Ordaz contra diversas reformas a la Ley de Crédito Agrícola. También usaron del veto los presidentes Ruiz Cortines y Avila Camacho, Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez, entre los tres hicieron uso del veto en 15 ocasiones. Cárdenas también lo empleó. La existencia del refrendo y del reglamento del refrendo en el cardenismo, tiene una vinculación directa con este tema del veto.

La evolución del refrendo es interesante en este periodo, porque quizá se tuvo el antecedente de que al presidente Cárdenas le fue revertido un voto en una ley en cuestión, y que no obstante que el Congreso revirtió el voto, se negó a su publicación, cosa que no ocurrió sino dos años después y tras largas presiones por parte de comisiones de la cámara, que reafirmaron el sentido y contenido de la fracción primera del artículo 89.

Quizá referido a éste, es que se expide en 40 una ley reglamentaria del veto. Pero es también en este periodo en que la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado introducen la obligación de que las leyes se refrenden. ¿A qué leyes se estaría refiriendo entonces? ¿A toda ley del Congreso? Creo que no es ese el caso. No es ese el caso porque la historia muestra muy claramente cómo son coincidentes en el tiempo las iniciativas en que el mismo presidente Cárdenas delimita que el ejercicio de facultades extraordinarias, entonces tan usual por parte del presidente, se haga sólo en los casos expresamente previstos por el artículo 29. Son éstas, a las leyes, a las leyes expedidas en el ejercicio de facultades extraordinarias a las que se está dirigiendo el artículo de la ley de 34, que se reproduce en 35 y 39. A estas leyes que el Ejecutivo emite, a estas leyes que en ejercicio de las facultades extraordinarias emite son a las que se refiere la necesidad del refrendo.

Querer extenderlo, querer llevarlo a otros confines que no se encuentran señalados en el aspecto constitucional, ni en la propia ley orgánica, parece ser, por lo menos inexacto. Inexacto, porque de lo que estamos hablando es de la vigencia de lo decidido por el Congreso. En gran medida, lo que interesa saber es quién puede modificar las decisiones del Congreso.

Sabemos, lo dice el 72, que la facultad originaria de interpretar la ley modificándola, sea mediante adiciones, reformas o abrogaciones, reside en el propio Congreso.

Sabemos también que el poder administrativo, que el Ejecutivo tiene la obligación de interpretar las leyes, concretando su sentido, a través de reglamentos. De reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que para su validez deberán de sujetarse a los límites que el legislador fijó. Y sabemos también que el tercer poder, el Poder Judicial, cuenta entre nosotros con la facultad de intervenir, determinando la validez constitucional de una ley.

Este es el asunto clave dentro del juicio de amparo contra leyes. Pero aun ahí, las facultades de interpretación, en el sentido de privar defectos a una ley emitida por el Congreso tienen un límite. Un límite que todos conocemos a través de la llamada fórmula "Otero", según la cual la ley será sólo inconstitucional para los efectos del caso concreto. No pudiendo abarcar la derogación absoluta de la ley.

Esto deriva de aquel famoso voto de la minoría de 1842, en donde se sostuvo este límite.

En el Congreso de 57, hubo un enfrentamiento importante sobre el tema. El enfrentamiento entre Ramírez y Arriaga. El primero seña-

lando que cuando un juez puede dispensar la aplicación de una ley, así dijo Ramírez, se acaba con la majestad de la ley y del Congreso. Y las que éste emita después, carecerán de todo prestigio, pues serán siempre sujetas de sospecha.

Ramírez proponía la desaparición del amparo contra leyes; pero Arriaga viene y le responde que lo que se busca mediante este sistema, es que las leyes absurdas, que las leyes atentatorias de la Constitución, sucumban, pero sucumban parcialmente, paulatinamente, ante el fallo de los tribunales y no con estrépito, ni con escándalo, pues no se trata de decidir la constitucionalidad en un país.

Las tesis de Arriaga triunfan, lo sabemos. Y se mantienen después en 17.

Qué pensaría Arriaga, qué pensaría Otero, qué pensarían quienes nos han dado el instrumento por excelencia para protección de las leyes y quienes han luchado por la supremacía de las decisiones del Congreso de quienes hoy aquí sostienen implícitamente que la falta de refrendo, que la falta de la firma de un titular de una dependencia del Ejecutivo, negativa que no requiere ni de expresión de motivo, ni siquiera de una opinión, ni de la articulación de disenso alguno, baste y sobre para privar de eficacia, para anular, para avasallar la voluntad del Poder Legislativo que ha quedado plasmada en una ley.

Qué pensaremos nosotros aquí al ver que quienes esto sostienen son los que ayer y también quizá mañana volverán a la tribuna para alegar que el Congreso ha sido pusilánime, que el Congreso se ha dejado arrebatar las facultades que le son propias. Pero esto no sólo es cuestión de retórica o de artificios, es también un problema de oficio, de oficio bien modesto de interpretación normativa, de este oficio se aprueba el dictamen; y es esa interpretación sistemática de la Constitución la que ofrece una clara respuesta al lugar en el que debe ubicarse la reforma, el resto, lo aquí hasta ahora alegado en contra de la adición que se propone apenas es una elucubración, elucubración fugaz e intrépida pero elucubración al fin que quiere acomodar una norma para que sirva a propósito, que no son hoy por cierto los postulados en nuestra Ley Fundamental.

Así, sostengo que las leyes que el Ejecutivo promulga no son ni deben ser consideradas como la expresión directa y personal de su voluntad, sino el reconocimiento y el acatamiento de las normas en que se expresa la voluntad del Congreso.

¿Por qué subsistió la práctica del referendun? ¿Por qué siguió sosteniéndose que las leyes y decretos que no aparecen refrendados, carecen de obligatoriedad? No quisiera yo, ni por un momento, hablando en esta tribuna, sugerir ni presumir que se hizo por abulia, que se hizo por torpeza, que se hizo por ignorancia, por inquina, menos aún por iniquidad administrativa o judicial.

Pienso tan sólo que así como hay costumbres que se vuelven ley, hay leyes que se vuelven costumbre y que no obstante su derogación, como es el caso, pretenden seguir normándonos desde su tumba.

Diputado Juan de Dios Castro (PAN): Señor presidente; señoras y señores diputados:

Hemos escuchado una muy larga exposición en relación a una iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo, que comprende un solo artículo, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Pero este debate, quizá para alguno de ustedes intrascendente, porque quién puede preocuparse, pensará alguno, de que se reforme más o menos un artículo aislado de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el artículo 13, que dice la iniciativa, concretamente, lisa y llanamente, que los decretos promulgatorios de leyes, no requieren más firma de refrendo que la del titular de la Secretaría de Gobernación; sin embargo, señoras y señores diputados, los pocos que se preocupen por esta iniciativa y los muchos que quizá no le den trascendencia, está de por medio la protesta que todos ustedes rindieron en esta H. Cámara, de ajustar su conducta a los preceptos de la Constitución General de la República, y esta ley si se aprueba, quebranta y viola el artículo 92 de la Constitución General de la República.

Dice el artículo 92, y la exposición del compañero Oñate hizo muy poca referencia al texto del artículo, que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente, deberán estar firmados por el secretario del Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponde, y sin este requisito, no serán obedecidos.

Quiero exponer que una primera salida hubiera sido que esta reforma del artículo 13 de la Constitución General de la República se hiciera no a la ley secundaria, sino al artículo 92, del género, porque dice el 92 "... todos los decretos del presidente de la República ...", poder excluir en la propia Constitución, una especie del género que son los decretos promulgatorios de leyes. Y muy discuti-

ble, pudiéramos pensar en la posibilidad de estudiarla con el propósito de ver si una reforma en esos términos, sería aceptable y saludable para el país.

Pero no señores, no se hace la reforma al artículo 92 de la Constitución, se hace la reforma al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y al artículo 92 de la Constitución dice "... todos los decretos del presidente ..." sin distinguir y donde la ley no distingue, no podemos distinguir.

Y la Ley Orgánica de la Administración se propone reformarlo y decir: "Los decretos promulgatorios de leyes no requerirán el requisito que el 92 exige". Se cambia la ley, pero no se cambia la Constitución.

Sin embargo, señoras y señores diputados, ésta sería toda una argumentación simplista, gramatical del artículo 92.

¿Cuál es el objeto de la firma de un secretario de Estado que es propiamente la institución que se llama refrendo? Algunos como el licenciado Ignacio Burgoa, dicen que en nuestro sistema político que es presidencial y no es sistema parlamentario, el refrendo no es más que la autenticación de la firma del presidente.

Esta tesis personalmente a mí no me convence, porque en alguna disposición establecida en Ley Secundaria antes de que tuviera vigencia la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se establecía, cuando existía la Ley de Secretarías de Estado, que primero firmaba el secretario y luego firmaba el presidente.

En los sistemas parlamentarios sí se exige la firma del ministro, por un efecto propio del sistema parlamentario de muchos países europeos, para transmitir la responsabilidad del Ejecutivo en el ministro refrendatario, para liberar al primero de la responsabilidad, porque los ministros no responden ante el titular del gobierno, sino ante el Parlamento, y el titular del gobierno no puede por *motu proprio* cambiar a un ministro. Sin embargo, en nuestro sistema presidencialista no estriba ni consiste la esencia del refrendo en quitar la responsabilidad del presidente de la República para pasarla al secretario de Estado, porque el presidente de la República no podrá ser encausado más que por traición a la patria y por delitos graves del orden común durante el periodo de su encargo, pero al finalizar su encargo si es responsable, no hay irresponsabilidad y la responsabilidad el presidente no se la quita para pasársela al ministro en el acto del refrendo.

Por el contrario, señoras y señores diputados, el refrendo implica una participación de responsabilidad del ministro que refrenda, una

responsabilidad penal porque si el acto del titular del Ejecutivo, el presidente de la República, que pide al ministro se refrende es delictuoso y el ministro lo refrenda, el ministro es co-partícipe del acto delictuoso e incurre en responsabilidad en el momento del refrendo.

Pero voy al dictamen, vamos a ver los argumentos que nos da el dictamen; dice, página 4, el inciso A del artículo 72 de la Constitución General, dispone que toda ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo, debe remitirse al Ejecutivo para su publicación inmediata. En la hoja 6 dice, la obligación de publicar las leyes y decretos aprobados por el Poder Legislativo, se cumple por el Ejecutivo a través de un acto administrativo conocido como decreto promulgatorio.

El dictamen está reconociendo que este acto administrativo es un decreto, por lo tanto, es una especie dentro del género al que establece el artículo 92, pero dice lo siguiente: un decreto promulgatorio, a través de éste el presidente de la República ordena que las normas contenidas en las leyes y decretos de referencia, se hagan del conocimiento de gobernantes y gobernados, para su observancia y cumplimiento.

Esta, estimo, es la parte central de la discrepancia de la Comisión y el que habla; el acto del Poder Legislativo entraña una orden para el Ejecutivo, salvo que este ejerza el veto y no estamos discutiendo el veto sino el decreto expropiatorio, el decreto promulgatorio de leyes, salvo que el Ejecutivo ejerza el veto, el Ejecutivo debe promulgar la ley; por lo tanto se dice para qué exigir el refrendo en los decretos promulgatorios de leyes. Eso déjenselo a los decretos de carácter administrativo del Ejecutivo, que éstos no se cambian, pero no se exija para los decretos promulgatorios de leyes. Señores, aquí está la falla de la argumentación de la Comisión; no establecieron en su dictamen los alcances, el significado y el contenido de una facultad y obligación del Ejecutivo que es la promulgación de la ley; se quedaron solamente en el significado etimológico de la palabra promulgar, pro-mulgare, llevar al vulgo, dar a conocer la ley, por eso creen que promulgar es solamente publicar la ley, por eso creen que la decisión del Congreso queda concluida en el momento en que la ley es aprobada y que el Ejecutivo no tiene más remedio que publicarla a menos de que quiera ejercitar el veto y no señores, la promulgación es algo más que la publicación de la ley, la promulgación es un acto del Ejecutivo, la Corte dice que forma parte del proceso legislativo en una ejecutoria aislada, en lo personal yo no comparto y creo que el que me

antecedió en el uso de la palabra tampoco, de que la promulgación sea un acto legislativo, porque la promulgación implica parte de la ejecución de la ley y la ejecución de la ley corresponde sólo al Ejecutivo, no al Legislativo; la ley puede ser votada por las dos cámaras, quedar aprobada por las dos cámaras y será válida pero no obligatoria, para que sea obligatoria y para que el pueblo tenga que acatarla, para que los destinatarios tengan la obligación de obedecerla, requiere el acto de promulgación. Pero vamos a ver en qué está la discrepancia. El acto de promulgación es un acto mecánico en que el presidente recibe la ley y la promulga, la da a conocer, divulgarla. No señores, la promulgación tiene más contenido, tiene que ser además una valoración de la ley por parte del Ejecutivo y en el momento en que el Ejecutivo la promulga, expresa señores diputados, dos significados a su acto de promulgación: el primero, el primero señoras y señores diputados, en el sentido de que la ley existe y el segundo que ha sido aprobada regularmente.

Esta tesis sustentada por el constitucionalista Atenas, dice: la promulgación reúne pues entre nosotros, la característica de ser un acto por el que el Ejecutivo autentifica implícitamente la existencia y la regularidad de la ley.

De tal manera que si la ley es inconstitucional por ejemplo, el Ejecutivo podría en teoría de derecho constitucional, negarse a promulgarla. Y voy más allá, contra la negativa del Ejecutivo para promulgar una ley, no existe recurso alguno, ni siquiera el de responsabilidad. Por lo tanto, la promulgación no es un acto mecánico. La promulgación implica que el Ejecutivo constata que la ley existe y la regularidad de su aprobación por parte del Congreso. Y además, por pena en la promulgación que se publique para que dé a conocer su contenido a la ciudadanía; y todo esto, señoras y señores diputados, el constatar que la ley existe y el constatar la regularidad de la ley, lo realiza el Ejecutivo a través de un acto administrativo que es el decreto. Pero el Ejecutivo no es absoluto, la ley no hace de nuestros secretarios de Estado lo que son en la práctica, comparsas del Ejecutivo. En la teoría constitucional el secretario de Estado es algo más que un comparsa o un ciego obediente del Ejecutivo, en la teoría constitucional el secretario participa, participa como dice el constitucionalista español Gonzalo Cázares, participa con el refrendo en la responsabilidad no sólo penal sino técnica y política en ese acto que todos los constitucionalistas llaman refrendo.

Responsabilidad penal, ya lo dije, porque si es delictuoso el acto, el secretario de Estado participa; técnica porque del contenido del

acto el secretario de Estado tiene los elementos para examinarlo, y política porque nosotros como cámara, al no tener la posibilidad de llamar al Ejecutivo las veces que queramos, podemos llamar al secretario de Estado y además la Constitución impone al secretario de Estado la obligación de darnos cuenta del estado que guarda su ramo, y un ataque al secretario de Estado es como si fuera un ataque al Ejecutivo que se palía o se suaviza al realizarlo en la persona del secretario de Estado.

Pero voy a suponer que la Comisión tiene razón, en hipótesis, y voy a suponer que los decretos promulgatorios de leyes no requieren el refrendo del secretario del ramo, y si esto es así, si no lo requieren, ¿para qué presentarnos una iniciativa de ley? ¿Para qué? ¿Para qué haberse reformado la Ley Orgánica, para qué incluir en las anteriores reformas repetir el contenido del artículo 92, si los decretos promulgatorios de leyes no requerían el refrendo?

Pero si me dicen que sí lo requieren se contradicen, porque la iniciativa que me dicen, no requiere el refrendo de los secretarios del ramo ahí, pero nos están presentando la necesidad del refrendo del secretario de Gobernación. Por fin, se requiere o no se requiere . . .

Una parte, una palabra final a la larga exposición del diputado Oñate sobre el veto. El veto sí es un acto en que interviene el Poder Ejecutivo y tiene carácter legislativo porque colabora en la formación de la ley al hacer observaciones a la misma. Pero ha dejado de tener prevalencia en nuestras instituciones. Los últimos presidentes no han utilizado el veto. ¿Por qué? Porque aunque no nos guste, señoras y señores diputados, las leyes que nos mandan, en su inmensa mayoría por no decir todas las que este Congreso aprueba, esta Cámara de Diputados aprueba, son leyes enviadas por el Ejecutivo. Y cuando a veces, en alguna ley se hace una reforma sustancial, es sólo cuando la dependencia del Ejecutivo la acepta. ¿Cómo el Ejecutivo va a imponer veto a la ley que él mismo ha enviado?

Diputado Diego Valadés Ríos. (PRI). Señor presidente, ciudadanos diputados:

Como bien decía al inicio de su exposición el diputado García Cervantes, ojalá que este sea un debate antologable. Antologable fundamentalmente porque sepamos aducir con coherencia y congruencia los argumentos que validen nuestras posiciones, y antologable si es que acaso al final del debate llegamos a convencernos unos a otros, de la pertinencia de nuestras razones.

Sabe bien el diputado Juan de Dios Castro que profeso un certísimo respeto por sus cualidades de abogado, de político y de tribuno. Y aspiro no a controvertir con los argumentos que acaba de expresar, sino a tratar de convencerlo de que en esta ocasión se encuentra equivocado, de que en muchos aspectos de lo que acaba de aclarar coincidimos y de que quizá a la postre también se adhiera a los planteamientos formulados por el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Haré en todo caso mi mejor esfuerzo y veremos, por tanto, juntos todos, los diversos argumentos que el diputado Juan de Dios Castro con erudición, elegancia y también con algún poder persuasivo ha expresado en esta tribuna.

Es cierto, como señala el diputado Castro, los diputados, todos, de todas las fracciones parlamentarias, hemos protestado cumplir lealmente con la Constitución que nos rige. En esta medida nuestra coincidencia no puede ser más plena. En lo que comienzan nuestras discrepancias es cuando el señor diputado Castro señala que en el caso de aprobarse la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se produciría una violación al artículo 92 constitucional.

Y este es, por lo menos, un tema opinable. Se pueden dar dos suertes de argumentación: Una la que ofrece el señor diputado Castro, otra la que aparece en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Es verdad, sin embargo, que el artículo 92 de la Constitución se refiere a los decretos del Ejecutivo. En tanto que el artículo 90 del mismo ordenamiento se refiere a los decretos del Legislativo. Y comparto, totalmente, el juicio interpretativo del diputado Castro, en cuanto a que donde la Constitución no distingue, no tiene por qué distinguir el intérprete; resulta que en este caso, querido colega, la Constitución sí distingue porque no es el mismo decreto al que se refiere el artículo 70 del decreto, al que se refiere el artículo 92. Hay, pues, la necesidad de que convengamos que en el ámbito normativo de la Constitución aparecen 2 referencias al mismo vocablo pero con un contenido eminentemente diferenciado. No podemos confundir, y coincido con el diputado Castro, lo que la Constitución efectivamente distingue, y quizá el señor diputado coincida conmigo en esta apreciación.

Voy a abundar un poco sobre esto, cuál es la diferencia entre el decreto del Ejecutivo y el decreto del Legislativo, tratándose del acto promulgatorio de una ley. El decreto del Legislativo se refiere

a una sustancia material que es la que caracteriza, repito, materialmente el contenido normativo del decreto correspondiente; y el decreto puede en esa medida hacer referencia a cuestiones de carácter agrario, de carácter forestal, de carácter pesquero, de carácter minero, de carácter sanitario; hasta ahí la competencia normativa del Legislativo.

Una vez aprobado el texto por este poder de la Unión pasa para los efectos de la promulgación al Ejecutivo —y aquí una coincidencia más con el señor diputado Castro— el decreto promulgatorio es un acto administrativo que se diferencia del decreto formulado por el Congreso de la Unión. ¿Y a qué se refiere, cuál es el contenido específico del decreto presidencial? El contenido del decreto presidencial no versa sobre la materia forestal, ni pesquera, ni minera, ni sanitaria a que se refiere el decreto del Legislativo. El decreto presidencial solamente se refiere a que se promulgue y publique el acto aprobado por el Poder Legislativo de la Unión.

Y efectivamente distinguimos con toda precisión todos los aquí presentes como abogados y no sólo como abogados los que no lo son, sino como legisladores, que una cosa es la promulgación que se refiere a la proclamación de la ley y a su mandato de observancia, y otra cosa como señalaba el señor diputado Castro, la publicación, que es el simple hecho de dar a conocer el contenido de la norma correspondiente. En esta medida, en el hecho de promulgar, no tiene competencia un secretario de Estado por el hecho de que la materia que está siendo objeto de promulgación haya sido considerada por este Poder Legislativo, si la materia es forestal o minera o sanitaria, no tienen competencia los secretarios de Energía, Minas, ni de Agricultura, ni de Salud, para efectos del decreto promulgatorio.

Decir que tuviesen competencia para refrendar ese decreto, esos secretarios, no equivale a decir que estén refrendando lo aprobado como decreto promulgatorio por el Ejecutivo, sino que están refrendando lo aprobado en el decreto legislativo por esta poder de la Unión, y eso es en lo que la mayoría de los miembros de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, entendimos que no se producía en esos términos.

Es por lo cual el ciudadano diputado Oñate ha señalado en esta tribuna, que no debe convertirse al refrendo en una especie de veto *sui generis* que la Constitución no contempla.

Tenemos que ver, por otra parte, cuál es la naturaleza del refrendo porque el señor diputado Castro nos ha dicho que el objeto del refrendo es la firma del secretario, qué se persigue con la firma del

secretario; quizá tengamos en este caso que abundar de alguna forma en las diferentes características que el refrendo ministerial ha tenido en los diferentes regímenes y sistemas políticos existentes de mucho tiempo atrás.

El refrendo surge en el ámbito de la monarquía absoluta y solamente como una función certificante de la firma del rey y para efectos de registro.

En el caso de la monarquía absoluta, el ministro no tiene otra función, cerca del rey, que poseer el sello de firma y registrar aquellos actos que autocrática, unilateral y, en este caso, "soberanamente" ha adoptado el monarca. He aquí una forma de refrendo ministerial.

Pasamos luego a la práctica del constitucionalismo británico que es donde por primera vez el mismo hecho de la firma ministerial, se invierte en cuanto a su contenido, y aquí ya el refrendo significa un acto de control sobre el monarca. Lo que había sido originalmente la corroboración de la autoridad del monarca, se transforma en la subordinación parcial del monarca para que sean sus ministros los que aprueben o rechacen, con su firma, aquello que el monarca resuelve plantear como decreto.

Después tenemos una nueva modalidad del decreto, que es la del sistema parlamentario. En el sistema parlamentario ya lo que cuenta no es controlar al monarca, sino que el ministro refrendatario o refrendador, como se le quiera llamar, es responsable políticamente del acto que refrende ante el Parlamento, al cual, por otra parte, también pertenece.

Y luego pasamos a una nueva modalidad de refrendo, que es la que surge con el sistema presidencial y aquí el refrendo tiene una característica totalmente distinta; el refrendo traduce el compromiso de ejecución de lo mandado por el Ejecutivo, y traduce la responsabilidad del secretario en cuanto a esa ejecución, no frente a un Parlamento del cual no forma parte, sino ante el jefe del Ejecutivo, que es titular de un poder unitario en los términos constitucionales.

Así, pues, la naturaleza del refrendo es variable, es mutable, ha evolucionado en el tiempo y se diferencia con exactitud de acuerdo con el sistema político en el cual se ejerce.

Por eso, el dictamen lo dice, el diputado Oñate lo reitera, el diputado Castro, válgase la redundancia, lo refrenda, el decreto promulgatorio es un acto administrativo entre nosotros. No es un acto político como se puede considerar en un sistema parlamentario, y se ajusta a los términos de una moderna concepción de control de poder. Sabemos que hay un control interorgánico que es el que ejercen

entre sí los diferentes órganos, que se ha generalizado en la clasificación tripartita de Ejecutivo, Legislativo y Judicial virtualmente en todo el mundo, y otro es el control interorgánico que se ejerce dentro del propio poder, dentro de los propios órganos del poder.

En el caso del Poder Legislativo, por ejemplo, es evidente que existe un control interorgánico en la medida que haya un sistema bicamaral y que ese sistema bicamaral lleve a que los actos de una cámara sean aprobados o rechazados por otra cámara. En el caso del Ejecutivo, el refrendo tiene la función de un control intraorgánico, pero no en el sentido como algunos han interpretado o querido interpretar de que los secretarios sean los que den validez a los actos del Ejecutivo, sino en el sentido de que los secretarios están contrayendo un compromiso de ejecución frente al Ejecutivo al refrendar los actos del propio Ejecutivo.

Recuérdese que en los términos de nuestra Constitución el artículo 80 precisa con exactitud, que el Poder Ejecutivo reside en una sola persona, que es el presidente de la República, y en los términos del artículo 89, este presidente de la República puede nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho y a los jefes del departamento administrativo. Luego, no es el presidente el que queda sujeto a las decisiones afirmativas o negativas en el sentido de refrendar de quienes están designados para coadyuvar con él en la realización de las tareas administrativas, sino exactamente al revés.

Ahora bien: Se dice que el acto del Poder Legislativo entraña una orden para el Poder Ejecutivo: la de promulgar, eso dice el diputado Castro y en eso también coincidimos, coincidimos evidentemente; no tiene pues, otra opción que promulgar a menos que antes decida vetar, pero lo que no se puede admitir es que, decidiendo promulgar una ley el presidente de la República, decida hacer inaplicable esta ley un secretario de Estado. El secretario de Estado, vámonos directa y estrictamente a los términos del 92, tiene solamente la función de refrendar los actos, incluso dice firmar el 92, los decretos, reglamentos u otros actos de carácter administrativo del presidente, pero no del Congreso.

Por eso coincidimos con el diputado Castro y yo, y estimo que muy buena parte de los miembros de esta honorable Asamblea, y discrepamos solamente en cuanto a la interpretación por lo que se refiere a la necesidad de reformar el 92, adicionándole un segundo párrafo.

El propio diputado Castro dice literalmente: no comparto que la promulgación sea un acto legislativo, y estoy de acuerdo con el señor

diputado Castro, esto nos lleva también a la famosa discusión de los procesalistas de si la sentencia forma parte del proceso o está fuera del proceso; pudiera ser un poco bizantina la discusión, pero en todo caso hay convergencia en la opinión.

Efectivamente, el acto promulgatorio no es un acto de naturaleza legislativa, el diputado hizo expresa referencia a lo que es la promulgación y yo a mi vez he reiterado el entendimiento diferente también que le doy a la promulgación de la publicación, por más que muchas veces tiendan a confundirse ambas expresiones.

¿Por qué entre nosotros el decreto promulgatorio es un acto administrativo? Esto está directamente vinculado al sistema político que nos rige; nuestra Constitución no ha establecido el sistema parlamentario sino el sistema presidencial; esto tiene una diferencia significativa por cuanto que podemos diferenciar por un lado a quienes son los gobernantes y por otro lado a quienes son los agentes del servicio público. En un sistema parlamentario son gobernantes o se consideran gobernantes al elector, al Parlamento y a los ministros, en tanto que en un sistema presidencial se considera gobernante al elector, al Legislativo y al jefe o titular del Poder Ejecutivo; y se consideran agentes del servicio público a todos los demás funcionarios que coadyuvan con el titular del Ejecutivo para llevar a cabo las tareas administrativas que tiene asignadas. Por eso entre nosotros, el secretario del despacho no es un miembro del grupo gobernante sino es un miembro del grupo denominado agentes del servicio público, son actores instrumentales o instrumentadores de decisiones que toman en el ámbito de su competencia, el Congreso y en el ámbito de sus facultades, el titular del Ejecutivo que, como repito, en nuestro sistema constitucional es unitario, no comparte con nadie, los secretarios del despacho no están considerados como parte del Ejecutivo sino como coadyuvantes del Ejecutivo en el cumplimiento de sus funciones administrativas que es una cosa bien distinta.

Quizá el problema fundamental tengamos que verlo pues en la dimensión misma en que al quererse plantear o al planterase una adición al artículo 92 lo que se está entreviendo es una modificación de nuestro sistema político. Yo estaría de acuerdo con el planteamiento del diputado Castro si lo complementara diciendo, vamos a establecer en México un sistema de presidencialismo parlamentarizado y vamos a darle a los secretarios de Estado, que eso sería la contraparte de la propuesta que nos ha hecho, el poder de refrendar los actos del Legislativo para que respondan ante el Legislativo por ese refrendo; así como el señor diputado Castro ha dicho que en alguna

medida el dictamen es inconsecuente consigo mismo, porque si es verdad lo que ahí se dice, no hay necesidad de reformar el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, yo le contesto: si es cierto lo que usted está planteando, entonces vamos en el propio artículo 92, a señalar que los secretarios del despacho, también tienen facultades en materia de refrendo de los actos del Legislativo y que entonces debemos modificar nuestro sistema constitucional para establecer lo que repito, y perdóneseme si entraña un barbarismo, podríamos calificar de presidencialismo parlamentarizado.

Es evidente, que esas reformas que se plantean al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, serían prescindibles si no existiese una interpretación que ha dividido a parte de la doctrina y que ha involucrado parcialmente al Poder Judicial de la Federación, en cuanto a que el refrendo de los secretarios de Estado se requiere para los efectos de la vigencia de las leyes.

Es evidente que si no se hubiese dado esta llamémosle de alguna forma interpretación errática como el propio texto del dictamen plantea, no se haría necesaria una reforma como la aquí sustentada. Pero es que a veces, señores diputados, es necesario introducir reformas que interpreten o reinterpreten lo que el texto legal ya contiene.

Voy solamente a guisa de ejemplo, a referir lo que ocurrió con el artículo 49 de la Constitución, que establecía la posibilidad de conferir facultades extraordinarias para legislar, al titular del Poder Ejecutivo, en los términos previstos por el artículo 29 de la Constitución.

En 1937, fue necesario agregar una frase o una oración redundante a lo que el artículo 49 ya señalaba, diciendo: y en ningún otro caso se conferirán facultades exclusivas para legislar.

Aquí nos encontramos con que la segunda parte del artículo 49, dijo exactamente lo mismo que ya aseveraba la primera parte del artículo 49. Quienes han interpretado esta adición, como don Antonio Martínez Báez por ejemplo, viejo profesor universitario, y actualmente también legislador, señaló que con esa adición se pretendió derogar por ley a una costumbre que había derogado a la ley. Es claro que cuando hay una conducta interpretativa o se genera una costumbre interpretativa que no se aviene a los términos de la ley, la posibilidad de reencauzar esa interpretación incumbe al intérprete auténtico de la Constitución que es el Constituyente Permanente, como fue el caso del artículo 49 a que hice referencia, e incumbe al autor de la ley que es el Congreso de la Unión como en

el caso que se plantea en las circunstancias del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hay desde luego alguna reserva que no está planteada, ciudadano diputado Castro, y que vale la pena que también expresemos en tribuna para que no quede duda si alguna vez, para desentrañar el contenido de las reformas al artículo 13, si es que esta soberanía lo aprueba en los términos propuestos por la Comisión competente, se revisan también las actas de la discusión, y es que la ley en su artículo 13 se refiere al decreto promulgatorio de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión.

Aquí no quedan comprendidas las normas que pudiera el Ejecutivo en su caso aprobar estando investido de facultades extraordinarias para legislar; ahí sí estoy de acuerdo con el ciudadano diputado Castro, si se diera la hipótesis del artículo 29 constitucional, si se diera el conferimiento al Ejecutivo reunidas todas las condiciones para que legislara de manera extraordinaria, ese acto legislativo traducido en un decreto del Ejecutivo sí tendría que ser refrendado, no sólo por el secretario de Gobernación sino por los titulares de las dependencias a las que se refiera la materia a que se haga referencia en la ley correspondiente, en el decreto correspondiente; ahí sí pues, comparto el criterio del ciudadano Castro.

Y hay otra reserva que debemos formular. Se dice en el artículo 13 que se plantea al conocimiento de esta soberanía, en el párrafo que se plantea adicionar, "tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión", no se hace pues, una restricción solamente al caso de las leyes, sino también de los tratados, convenios y acuerdos de carácter internacional que sean aprobados por el Senado.

Es evidente que también las disposiciones de carácter internacional constituyen por virtud del artículo 133, ley suprema entre nosotros. Y es evidente que en ese caso, tampoco se requiere que los secretarios de Estado, a cuyo ámbito de competencia se haga referencia en los referidos tratados internacionales, tengan que refrendar el contenido del texto que forma parte del convenio correspondiente, sino solamente en el acto promulgatorio debe hacerlo, como se plantea en este segundo párrafo del artículo 13, el secretario de Gobernación.

Aspiro a haber convencido a mi colega el diputado Juan de Dios Castro. A lo mejor soy muy optimista, pero si no es el caso, con todo gusto volveré si subsisten algunas diferencias entre nosotros.

Diputado Juan de Dios Castro Lozano. (PAN). Señor presidente, señoras y señores diputados:

De la tranquila exposición del diputado Valadés, se desprende que él sustenta la tesis que en la doctrina sustenta el señor Jorge Carpizo.

Dice Jorge Carpizo, en uno de sus trabajos: “No necesitan refrendo ni deben llevarlo, los decretos promulgatorios de las leyes aprobados por el Congreso, 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 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”.

Creo que esa es la tesis que con esa tranquilidad nos ha expuesto el señor diputado Valadés. Pero creo, diputado Valadés, que ha incurrido usted en una interpretación, a mi juicio, no correcta del artículo 70 constitucional.

Nos dijo el diputado Valadés, “es que el artículo 92 nos habla de unos decretos, los decretos del presidente. Y el artículo 90, —dijo primero, pero rectificó después—, el 70 de la Constitución, nos habla de otros decretos, del Poder Legislativo”.

Y son éstos, los decretos del Poder Legislativo los que estamos discutiendo, no los decretos del presidente de la República. Me refiero a que los decretos promulgatorios de ley, esas leyes son emanadas del Congreso de la Unión.

Pero dice el artículo 70, que cita el diputado Valadés, lo siguiente: “Toda resolución del Congreso, tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo, firmados por los presidentes de ambas cámaras y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta, y luego el texto de la ley o decreto”.

Aquí nos vamos a meter, diputado Valadés, en un tecnicismo legal. La Constitución vigente, que es la del 17, no nos define la diferencia entre ley o decreto. La Constitución del 57, tampoco definía lo que era una ley o lo que era un decreto. Pero creo que estaremos de acuerdo que no es lo mismo. No es lo mismo una ley que un decreto.

El artículo 70 con la conjunción “o”, da la impresión que son sinónimos las leyes o decretos, pero no lo son, una cosa es una ley del Legislativo y otra cosa es un decreto del Legislativo.

Dice Rabasa que la única Constitución que definió en su artículo 43 la distinción entre ley y decreto fue la Constitución centralista de 1836, y dice, voy a citar el contenido de ese artículo 43 de la Constitución de 1836, donde sí dice qué es ley y qué es decreto. Dice: “Toda resolución del Congreso General tendrá el carácter de ley o decreto; el primer nombre corresponde a las que versen sobre materias de interés común”. No son decretos, diputado Valadés, las que versen en materia agraria aunque vengan del Legislativo. Esto que estamos aprobando no es un decreto, es una ley o una reforma a la ley. Porque decía la Constitución del 36 que los constitucionales están acordes unánimemente en admitir ese significado para ley y decreto, dice: “El segundo, el de los decretos, corresponde a los que dentro de la misma órbita, o sea del Legislativo, sean sólo relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones establecimientos o personas”.

Cuando nosotros aprobamos una condecoración, señoras y señores diputados, o la imposición de una medalla, autorizar para que la pueda utilizar no es una ley, es un decreto. Cuando se plantea ante nosotros el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito y Territorios Federales, (ya no hay territorios, sería un código para el Distrito Federal), eso es una ley. Entonces, no es lo mismo una ley que un decreto; por lo tanto no todas nuestras decisiones son decretos, no podemos decir que la palabra decreto pueda aplicarse a toda resolución del Legislativo.

Con esa acotación voy hacer una corrección. Yo no afirmé en mi exposición que pretendía que todo decreto del Congreso lleve el refrendo, yo no dije eso, y lo voy a aclarar, porque se podría entender que cuando digo que el secretario de Estado debe firmar el refrendo debe refrendarse el decreto del Congreso, es tan sutil la diferencia que puede no captarse y voy a tratar de explicarla con meridiana claridad.

Si yo pidiera que todo decreto del Congreso, que ya vimos que no nada más son decretos, también son leyes y las leyes no son decretos, llevara el refrendo del secretario, significaría que después de que se agotara la discusión y aprobación en la Cámara de Diputados y no en la de Senadores, el decreto o ley del Congreso lo refrendara el secretario para pasar al Ejecutivo; yo no dije eso, yo creo que resultaría y chocaría contra la inteligencia del diputado Valadés el que

podiera instarse esa interpretación a lo que yo dije, pero sí captó y yo creo hacia eso iban encaminadas sus objeciones, cuando yo dije que cuando un decreto o ley, una ley que pasara al Ejecutivo para su promulgación, el decreto no del Congreso señor diputado, el decreto del Ejecutivo, acto-administrativo, eso conforme al 92, sí requiere el refrendo del secretario de Estado del ramo en los términos del 92. Y si aceptáramos la tesis del diputado Valadés de que conforme al 70 no se requieren porque el 70 nos habla de las leyes y decretos del Congreso, y el 92, solamente, según él, a mi juicio yo no comparto ese criterio, se refiere a los decretos del presidente de carácter administrativo, que no sean promulgatorios de leyes, significaría lo siguiente, su afirmación equivale a que en el pasado, a partir de este instante, ninguna ley haya sido refrendada por algún secretario de Estado; y nos dice: el único tribunal que puede establecer la interpretación de la Constitución es el Poder Judicial.

Dice esta jurisprudencia de la Corte, respecto al refrendo, si la ley impugnada, dice para citarla completa: El refrendo debe correr la misma suerte que los actos del proceso legislativo, si la ley impugnada se declara inconstitucional, todos los actos del proceso legislativo, entre ellos el refrendo, deben correr la misma suerte”.

Yo no estoy de acuerdo en que el refrendo sea parte del proceso legislativo, como dice esta jurisprudencia de la Corte, pero sí estoy de acuerdo en que todas las leyes que hasta ahora se han dictado, han llevado el refrendo de los secretarios de Estado; me refiero, no de todos, de los secretarios de Estado como dice el 92, del ramo al que pertenece el contenido de la ley. Esta resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nos confirma el refrendo de los secretarios, como acto insustituible, de lo contrario, la ley es inconstitucional, así lo dice la Corte. Si usted o yo no estamos de acuerdo con la Corte, esa es hasta este momento la interpretación que la Corte ha hecho de la norma constitucional.

Si su tesis es correcta, de que conforme al 70 los decretos promulgatorios de leyes no requieren del refrendo de los secretarios de Estado, entonces la Corte no hubiera tomado esta resolución, porque entonces, como dice Carpizo, el refrendo es un acto superfluo, vicioso e innecesario. Superfluo e innecesario, quiere decir que sale sobrando el refrendo, que lo lleve o no lo lleve, es obligatorio, sin embargo aquí la Corte nos está diciendo que si no lo lleva, resulta inconstitucional, porque es evidente que está tomando la interpretación del artículo 92.

Por último, insisto y sería reiterar mi tesis, si no se requiere el refrendo de los secretarios, pues ¿para qué exigir el del secretario de Gobernación?

Diputado Santiago Oñate Laborde. (PRI). Gracias, señor presidente:

Simplemente y en muy breve término para precisar lo que el diputado Castro ha sustentado en cuanto a la jurisprudencia de la Corte.

Efectivamente existe la tesis que leyó, existe esa decisión que él leyó, y efectivamente existe jurisprudencia definida de la Corte en el sentido de que el refrendo del decreto promulgatorio de una Ley es requisito para la validez de la misma. La tesis 101 publicada en la primera parte correspondiente al Pleno, en su página 196, y siguientes tesis que usted y yo hemos visto conjuntamente.

A esta práctica se dirige nuestra crítica y es a lo que queremos combatir.

El C. Juan de Dios Castro. (PAN). ¿Me permite una interpelación?

El C. Santiago Oñate Laborde. (PRI). Con su venia, señor presidente.

El C. Juan de Dios Castro Lozano. (PAN): No tiene esa jurisprudencia el carácter de práctica, señor diputado. Es una decisión tomada por el Tribunal que interpreta la Constitución conforme a nuestra Ley Fundamental.

El C. Santiago Oñate Laborde. (PRI). No estoy aquí hablando en contra de la interpretación hecha por la Corte. A lo que quiero referirme es a la práctica de los abogados que llevaron a la Corte a la adopción de esa decisión.

Los casos anteriores son casos muy claros si se observan las demandas que en ellos se plantean. ¿De dónde surge esta decisión de la Corte de declarar inconstitucional una ley que carece de refrendo? Surge de casos en los cuales abogados patrones de numerosas empresas interponían amparo particularmente contra la miscelánea fiscal. Contra la miscelánea fiscal que venía refrendada siguiendo la práctica establecida en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sólo por el secretario de Hacienda, y en ocasiones no por el de Comunicaciones y Transportes o el de cualquier otro secretario

que de algún modo intervenía para la fijación de ese impuesto, que era recaudado por Hacienda.

Y es entonces por esa vía que se fue construyendo una jurisprudencia fundada en la interpretación de una Ley Orgánica de la Administración Pública que incluía la palabra ley dentro de aquellas que deben refrendarse para permitir la no aplicación de la voluntad del Congreso en casos específicos, en leyes concretas, en mandatos expresos y dejar así a salvo a estos contribuyentes de la imposición de la carga fiscal.

Esta jurisprudencia sentada originariamente por la segunda Sala y que, si mucho se me apura diría yo que no constituye jurisprudencia en el sentido estricto, en razón de que la segunda Sala contiene la opinión, no como la razón que funda la decisión sino simplemente como uno de los argumentos que se acompañan, acogiéndonos a la distinción clásica y tradicional en que *ratio desidenti* y *orbiter dicta*, ateniéndonos a esta cuestión es dudoso que sea una tesis jurisprudencial.

Pero aún aceptándola, las ventajas o bondades que ofrece la adición que ahora proponemos, es poner un fin a esa situación.

Finalmente, ¿por qué decimos que el secretario de Gobernación sí debe refrendar? Algunos dirán que es una Secretaría superior a las otras, no, no es por esto, el artículo 10 lo impide, impide que haya jerarquía entre las mismas y esto viene de muchísimos años, viene precisamente porque para poder cumplir con lo dispuesto por el 92, el decreto del presidente en donde ordena la promulgación va dirigida a una dependencia de la administración, a aquélla a quien nosotros le confiamos el *Diario Oficial*, a aquélla a quien el Poder Legislativo le confió la misión de publicar las leyes, la Secretaría de Gobernación.

En ese sentido, todo se reduce a encontrar que el decreto promulgatorio tiene dos partes claramente distinguibles o discernibles, la orden del presidente al secretario de Gobernación pidiendo que publique la ley, y aquella en que el presidente transcribe para dar a conocer el texto de ley que aparece entrecomillada. Eso es todo.

Diputado Juan de Dios Castro. (PAN). Señor presidente, señoras y señores diputados: Fíjense lo que ha dicho el señor diputado Oñate; para empezar ya dijo que sí es aplicable el artículo 92, no el 70; en su exposición final nos dijo por qué el secretario de Gobernación, dice: ah, porque el artículo 92 remite a una dependencia oficial, a

la encargada de publicar el *Diario Oficial*, al secretario de Gobernación.

Honradamente yo he leído el 92, creo que el señor diputado también, el señor diputado Valadés también, y ahí nada más dice, "La Secretaría del ramo . . ." y cuando se habla de la Secretaría del ramo tiene que referirse al contenido de la ley y la exposición ya señaló algo más, dice el artículo 92, para ser más preciso: "O jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda . . .". Entonces señores, si el decreto promulgatorio de ley corresponde a la cuestión fiscal, en acatamiento del artículo 92 tendría que ser el secretario de Hacienda, pero vamos a aceptar como dice el diputado Oñate que por ser el responsable del *Diario Oficial* corresponde al secretario de Gobernación; si su tesis es válida, quiere decir que todos los decretos promulgatorios de leyes que hasta ahora ha realizado el Ejecutivo Federal, bastaba con que llevaran la firma del secretario de Gobernación y todos aquellos que no llevaran la firma del secretario de Gobernación, que no llevaran ninguna firma y si carecen, nada más con que carezcan de la firma del secretario de Gobernación, entonces esos decretos si llevan la firma del secretario de Gobernación, son obedecidos; si no la llevan, no obliga a su obediencia. Yo pregunto, si esto es así ¿por qué el Constituyente no citó a la Secretaría? ¿Por qué el Constituyente dijo: deben estar firmados por el secretario de Estado o jefe del departamento? esto de jefe del departamento fue una adición posterior al artículo 92 constitucional, no hubiera sido necesaria la reforma del jefe del departamento, porque conforme a su afirmación, basta con que el secretario de Gobernación lo firme. Entonces señoras y señores diputados, hemos llegado ya a conclusiones: primera, que no es aplicable el 70 sino el 92, con una aclaración de que basta con que lo haga el secretario de Gobernación para que el decreto sea obedecido, nada más que el artículo 92 no precisa qué secretario. Dice, el secretario de Estado o jefe del departamento administrativo a que el asunto corresponda.

Creo que está muy clara la tesis. Y por último, la litis se reduce a algo tan concreto como esto: el artículo 92 dice que todos los decretos del presidente. El decreto promulgatorio de leyes es decreto del presidente, porque lo hace a través de un decreto. Entonces, ese decreto promulgatorio de leyes en acatamiento del 92, deberá llevar el refrendo del secretario de Estado.

Diputado Diego Valadés Ríos. (PRI). Gracias, señor presidente; ciudadanos diputados: Intentaré, y espero conseguirlo, ya en otras

ocasiones he fracasado, ser breve. Evidentemente los argumentos del ciudadano diputado Ortiz Gallegos resultan de una enorme sutileza, como sutiles han sido los del diputado Castro, y es importante hacer algunas precisiones de tipo interpretativo en el seno de esta Asamblea para que de ninguna manera se vaya a considerar que estamos retorciendo el texto o la interpretación de la Constitución y que estamos queriéndola ajustar a lo que pudiese considerarse como un capricho de circunstancia. Muy lejos de esto lo que hemos querido hacer la mayoría de los miembros de la Comisión y lo que proponemos ante el pleno de esta Honorable Asamblea es que se adopte un criterio estrictamente apegado a derecho y que no demos pie a interpretaciones que desvirtúen el contenido de la Constitución.

Se ha dicho en el dictamen que si se estableciera una reforma a la Constitución en el sentido que están planteando el diputado Ortiz Gallegos y el diputado Juan de Dios Castro, habría que considerar que la Constitución admite la posibilidad de veto o la admitía hasta antes de la reforma hipotética, de la reforma propuesta, la posibilidad de veto por parte de los ciudadanos secretarios del despacho.

Es fundamental, porque se ha hecho referencia a las circunstancias vigentes, que establezcamos de una vez y para siempre que estamos buscando una legislación que rija hacia el futuro. De ninguna manera pretendemos dar un viso de retroactividad, ni jurídica, ni política a la norma que se pretende modificar que es el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

En esa misma medida, no es relevante que nosotros veamos cuál ha sido la interpretación o aplicación dada hasta ahora, sino que veamos cuál es la interpretación y la aplicación que se le dé en el futuro de acuerdo con aquello que se apruebe por esa soberanía.

Vale en este sentido recordar, que corresponde a esta Honorable Cámara de Diputados como parte del Poder Legislativo mexicano, establecer la interpretación idónea para los textos en vigor en la República que tengan naturaleza federal.

Se distingue, cuando se habla de las formas de interpretación, entre su autor y entre su manifestación; por lo que se refiere al autor, la interpretación es legislativa, judicial, administrativa, doctrinaria y popular, por las exteriorizaciones que esta interpretación lleva a cabo, es una interpretación gramatical, histórica, política, económica y jurídica. Nosotros queremos que se lleve a cabo una interpretación de órdenes jurídicas y que se lleve a cabo una interpretación auténtica por parte del Poder Legislativo y facultado para interpretar.

La interpretación del precepto a que estamos haciendo referencia, aparece con toda claridad planteada en la exposición de motivos, es decir en el dictamen correspondiente, rendido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

Se pretende la salvaguarda del régimen constitucional que nos rige, nos plegamos puntualmente a los criterios interpretativos de la Constitución que demandan que debe prevalecer siempre el criterio teleológico de la Constitución y en el caso del artículo 92, el criterio finalista de la Constitución es que los secretarios de Estado refrenden los actos del presidente, pero solamente los del presidente y no los de otro poder. En este mismo orden interpretativo, nos guiamos por el criterio de que deben buscarse formas de interpretación prácticas y no imprácticas, que nos lleven por lo mismo a admitir que nos desviamos un ápice el contenido constitucional cuando en la ley decimos que en materia de promulgación de leyes, el secretario competente que efectivamente existe, es el secretario de Gobernación, y no otro.

Nos guiamos por el criterio interpretativo en cuanto a que las palabras deben ser entendidas en su sentido general y común y no interpretadas las propias palabras conforme a criterios restrictivos o particularizantes y en esta medida lo planteo por lo que se refiere expresamente al vocablo "decreto". Nos orientamos porque la interpretación de la Constitución debe tener en cuenta que se trata de un conjunto armónico de normas y no un conjunto antitético de disposiciones y preceptos, por lo mismo, no podemos hacer interpretaciones excluyentes sino conjugar los diversos preceptos de la Constitución para darles esa armonía que su interpretación hace aconsejable y demanda de un cuerpo colegiado de la naturaleza del que pertenecemos.

Finalmente, nos orientamos como un quinto criterio de carácter interpretativo, en el sentido de que las disposiciones de la Constitución deben entenderse con un criterio restrictivo y no con un criterio extensivo cuando de lo que se trata es de excepciones que en la propia Constitución se plantean. Y el refrendo al que la Constitución se refiere, es exclusivamente el refrendo de los actos del Ejecutivo, no el refrendo de los actos en los cuales el Ejecutivo promulga actos del Legislativo.

Esta debe ser una interpretación fundamental para nosotros porque de otra suerte, estaríamos dándole a los secretarios de Estado facultades que la Constitución no les otorga en ningún momento. Recuérdese que la Constitución se refiere a ellos como secretarios del despacho o como jefes del departamento administrativo.

Coincido con el ciudadano diputado Ortiz Gallegos en que hay un secretario de Estado que es el competente, y justamente el que estimo es competente y así lo ha estimado mayoritariamente la Comisión de Puntos Constitucionales, para los efectos del decreto promulgatorio, es el secretario de Gobernación, pero vale decir, y con esto termino, que no se está planteando modificación alguna al párrafo primero del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que repite en sus términos lo preceptuado por el artículo 92 de la Constitución.

Que no quede pues en el ánimo de los miembros de esta Honorable Asamblea que hay una interpretación distorsional de la letra de la Constitución ni que estamos buscando un subterfugio arbitrario para vulnerar el precepto constitucional. Si la Comisión en su mayoría hubiese estimado, como lo hubiese estimado la cámara de origen, que en este caso es el Senado de la República, que era necesario proceder a plantear una modificación de tipo constitucional, no existe ningún impedimento o no lo habría existido ni de carácter jurídico ni de carácter político para no proceder en consecuencia y debatirlo con la misma libertad y llaneza que ahora discutimos las reformas de la Ley Orgánica de la Administración.

No se trata de un acto de imposición ni se trata de un acto de obsecación, se trata de un acto de absoluta persuasión jurídica en cuanto a que tenemos la razón y esperamos que ésta impere en esta Asamblea.