

Dictamen de la Comisión de Gobernación
y Puntos Constitucionales
de la H. Cámara de Diputados.

[11 de diciembre de 1985]

Honorable Asamblea:

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales fue turnada para su estudio y dictamen la minuta con proyecto de decreto que adiciona el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con un segundo párrafo a fin de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos emanados del Congreso de la Unión, requieran solamente del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

La Comisión que suscribe ha estudiado la minuta aprobada y el dictamen al efecto rendido por las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y de Puntos Constitucionales del Senado de la República, así como la exposición de motivos con que el titular del Poder Ejecutivo presentó la iniciativa de referencia en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Igualmente, se han considerado y ponderado los antecedentes históricos y la finalidad del refrendo dentro de nuestro régimen constitucional. Particularmente la Comisión ha examinado la relación entre la adición que al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se propone y el contenido del artículo 92 de la Constitución General con el fin de determinar la naturaleza jurídica de los decretos promulgatorios a que se constriñe la adición materia de este dictamen.

Con base en lo establecido en el artículo 72 de la Constitución General, 56 de la Ley Orgánica del Congreso General, 60, 88, 135 y demás relativos del Reglamento correspondiente, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

La minuta con proyecto de decreto remitida por el Senado para su revisión por esta cámara, se constriñe a explicitar el alcance normativo del referendo ministerial. Tanto la exposición de motivos presentada por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, como el dictamen de las comisiones del Senado, abundan en conceptos jurídicos y en razones históricas que motivan la adición de un nuevo párrafo que contribuya a aclarar la aplicación y alcance del referendo.

En sesión ordinaria de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales celebrada el 5 de diciembre de 1985, se presentó a la consideración de los asistentes un proyecto de dictamen que no resultó aprobado toda vez que se emitieron opiniones en el sentido de que la adición propuesta a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal debía incorporarse, en sus términos, como segundo párrafo al artículo 92 constitucional y no como adición a la ley secundaria. Esta observación, formulada por el diputado Castro Lozano, sirvió de base para que un grupo de trabajo de la propia Comisión reconsiderase el proyecto de dictamen examinando la propuesta de enmienda y formulase un nuevo dictamen. En este nuevo estudio, así como en los mencionados en el párrafo anterior, se apoyan las consideraciones que ahora se formulan.

Como expresan la iniciativa presidencial y el dictamen de las comisiones de la legisladora, esta Comisión estima que los decretos promulgatorios de leyes o decretos aprobados por el Poder Legislativo no requieren, para su obligatoriedad y eficacia, del referendo del secretario de Estado o el jefe del departamento administrativo a quien compete proveer a la aplicación en el ámbito de la competencia material fijada en la ley o decreto emanado del Congreso.

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 de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 51, 53, 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica y 95, 97, 117, 118, 119, 124, 132, 135, 168, 169, 170 y demás relativos

del Reglamento para el Gobierno Interior del 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 la propia Constitución.

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; obligación esta última, expresamente establecida por la fracción I del artículo 89 del propio texto constitucional.

Dentro del marco de relaciones que la Constitución establece entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, como un correlato del derecho de iniciativa que la fracción I de artículo 71 constitucional confiere al presidente de la República, el artículo 72 le otorga la facultad de objetar en todo o en parte las leyes y decretos aprobados por el Congreso que le son remitidos para su publicación. El veto regulado por el artículo 72 sólo puede ejercerse por una vez y dentro del término de diez días útiles a que se constriñe el inciso B del precepto constitucional de referencia. Si la cámara de origen desestima las observaciones en que se funda el veto presidencial, discutiendo y aprobando por mayoría calificada la ley o decreto en cuestión, éste deberá ser promulgado en los términos establecidos por el inciso C del artículo 72.

El sistema previsto por la Constitución para la formulación de normas generales por el Poder Legislativo hace depender su validez formal de la observancia de los procedimientos legislativos. Cumplidos éstos, 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. Si el Ejecutivo no hizo uso del veto, o éste fue superado por el Legislativo, la ley debe promulgarse para alcanzar así plena obligatoriedad o eficacia.

La Constitución reserva el ejercicio de la facultad de veto, al igual que la de iniciativa, al presidente de la República. No existe norma que prevea su delegación en otro órgano del Poder Ejecutivo.

La validez de las normas aprobadas por el Congreso y la facultad de éste para superar el veto presidencial, forman parte integrante de la potestad y majestad con que el Constituyente dotó al Poder Legislativo en su calidad de depositario y representante de la soberanía nacional.

La publicación de las normas aprobadas por el Congreso, prevista por el inciso A del artículo 72 y por la fracción I del artículo 39, se

encomienda al Poder Ejecutivo. El párrafo primero del artículo 70 del propio ordenamiento constitucional, en relación con los artículos 168 y 169 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, fijan al Ejecutivo la forma en que debe publicar las leyes que el Poder Legislativo al efecto le remita.

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. A través de éste, el presidente de la República ordena que las normas contenidas en las leyes y decretos de referencia se hagan del conocimiento de gobernantes y gobernados para su observancia y cumplimiento. Las normas aprobadas por el Poder Legislativo son transcritas en el decreto administrativo de promulgación sin que el Ejecutivo introduzca alteración o variación alguna. Al efecto, el texto aprobado por el Congreso se publica entrecomillado.

De esta manera, el acto administrativo contenido en el decreto promulgatorio que expide el presidente de la República, se reduce a certificar la recepción del texto en que el Poder Legislativo le comunica una resolución normativa, ley o decreto, y a ordenar su publicación. Por ello, el destinatario de esta orden no puede ser otra dependencia del propio Poder Ejecutivo que la Secretaría de Gobernación; dependencia establecida por mandato del Poder Legislativo a la cual expresamente le confió, en la fracción II del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la publicación de leyes y decretos expedidos por el Congreso, así como la edición del *Diario Oficial* de la Federación en que los mismos son dados a conocer a la población en su conjunto.

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

Toda vez que el decreto promulgatorio es un acto administrativo realizado por el presidente de la República, acto que concreta una obligación a cargo de una dependencia de la administración pública, su eficacia se sujeta a lo dispuesto por el artículo 92 constitucional que, en lo conducente, establece que todo decreto del presidente deberá estar firmado por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo a que el asunto corresponda. La ausencia de este requisito, conocido como refrendo, priva de eficacia a lo ordenado o dispuesto por el presidente de la República.

En razón del principio de unidad que respecto al ejercicio del Poder Ejecutivo establece el artículo 80 de la Constitución y de que los titulares de las Secretarías de Estado encargados del despacho de los asuntos de orden administrativo en que se concretan las facultades y obligaciones del Ejecutivo, son nombrados y removidos libremente por el presidente de la República conforme a lo previsto por la fracción II del artículo 89, en relación con el 90 de la propia ley fundamental, es erróneo sostener que el referendo al que alude el artículo 92 pueda condicionar la obligatoriedad y eficacia de una disposición emitida por el Poder Legislativo en ejercicio de las atribuciones que le son propias y conforme a los procedimientos que la Constitución y el propio Congreso determinan.

En sentido estricto, el referendo previsto por el artículo 92 constitucional tal y como se sostiene en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial aprobada por el Senado, tiene por objeto el que los secretarios y jefes de departamento concurren con el titular del Poder Ejecutivo en la formación de actos administrativos de contenido normativo en la esfera de competencia que les fija la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, compartiendo así la responsabilidad jurídica de dichos actos y asumiendo las consecuencias técnicas, legales y políticas derivadas de los mismos.

Esta Comisión estima 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, términos que coinciden con los empleados en la iniciativa presidencial, por dos razones fundamentales: especificar el alcance del artículo 92 constitucional respecto a los decretos promulgatorios y erradicar una práctica que atenta contra la autoridad e imperio del Congreso.

En primer lugar, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tiene el carácter de norma secundaria o instrumental respecto al artículo 92 constitucional y constituye 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 supondría reconocer que la Constitución, al lado del veto presidencial, confiere a los secretarios de Estado y a los jefes de departamentos administrativos una facultad análoga al veto y que, en consecuencia, pueden éstos poner en entredicho la voluntad soberana del Poder Legislativo al privar de obligatoriedad y eficacia a las resoluciones por éste adoptadas. Esta argumentación no encuentra apoyo legal alguno y choca con el sistema de correlación y separación de poderes

contenido en la parte orgánica de la Constitución vigente. Por otra parte, incorporar la adición en cuestión al artículo 92 resulta incompatible con lo prevenido por los artículos 135 y 70 último párrafo, de la propia Constitución, razones todas éstas que, en aras de una interpretación sistemática de la ley fundamental llevan a la Comisión que suscribe a no adoptar la enmienda propuesta por el diputado Castro Lozano en la sesión del pasado día 5.

La oportunidad de adicionar un segundo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 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.

Con apoyo evidente en las leyes destinadas a organizar la estructura y funcionamiento de la administración pública expedidas con anterioridad a la vigente desde el 1o. de enero de 1977, en particular en las Leyes de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958 y en el Reglamento que en materia de refrendo expidió el Ejecutivo Federal en 1940, la jurisprudencia y un sector de la doctrina se inclinaron por considerar que los actos legislativos emitidos por el Congreso requerían para su 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. La práctica persiste no obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente, en estricto apego a lo dispuesto por la Constitución, eliminó a las leyes de entre los instrumentos sujetos a refrendo.

Fijar en definitiva la interpretación y alcance del refrendo mediante la adición de un nuevo párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal es función que corresponde al Congreso a tenor de lo establecido por el inciso F del artículo 72 de la Constitución. Mediante la adición que se propone adoptar, la Comisión que suscribe estima que además de reafirmar la independencia del Poder Legislativo en su carácter de asamblea deliberante frente a indebidas intromisiones, como se expresa en el dictamen aprobado por la colegisladora, se previene la interposición de numerosos juicios de amparo con lo que se pretende dejar sin efecto lo mandado por el Poder Legislativo arguyendo la falta de refrendo de algún secretario o jefe de departamento encargado de aplicar la deci-

sión emanada por el Congreso como si la falta del mencionado requisito entrañase la inconstitucionalidad de la ley en cuestión.

Una forma de preservar la observancia de la ley es la de dotar de claridad a las normas y prevenir interpretaciones equívocas, propósitos a los que de modo directo se encamina la adición materia del presente dictamen.

Por las consideraciones anteriores y con fundamento en los artículos 72, inciso A de la Constitución Política, 50, 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica y 134 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados propone a la Asamblea la aprobación del siguiente:

DECRETO QUE ADICIONA LA LEY FEDERAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

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

Artículo 13. . . .

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

TRANSITORIO

Artículo único. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Sala de Comisiones de la Honorable Cámara de Diputados. México, D.F., 11 de diciembre de 1985.

Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados: Santiago Oñate, Diego Valadés, Juan Moisés Calleja, Antonio Araujo Urcelay. Rúbricas.