

## **DOCUMENTOS RELATIVOS AL REFRENDO**

Iniciativa del licenciado  
Miguel de la Madrid Hurtado, presidente constitucional  
de los Estados Unidos Mexicanos  
ante la Cámara de Senadores  
para adicionar el artículo 13 de la  
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CC. secretarios de la Cámara de Senadores  
del H. Congreso de la Unión  
PRESENTES

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

Por sus antecedentes históricos y por el propio contenido literal de la norma, el refrendo sólo puede tener aplicación y alcance, estricta y exclusivamente, con relación a los actos formalmente administrativos, los que son propios del Poder Ejecutivo, sin que proceda extender su aplicación a los actos del Poder Legislativo. A través de esta institución los secretarios y jefes de departamento concurren con el Ejecutivo a la formación de los actos de éste, en sus respectivas esferas de competencia, por ser titulares de las dependencias del mismo, compartiendo la responsabilidad en dichos actos; pero no cabe

ni se explica esa concurrencia o corresponsabilidad respecto a los actos del Poder Legislativo.

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

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

La práctica del refrendo de los decretos promulgatorios, según la materia de las leyes, por distintos secretarios o jefes de departamento y las resoluciones judiciales declarando inconstitucionales las leyes que carecían de ese requisito, pudo haber encontrado apoyo en anteriores normas reglamentarias del artículo 90 constitucional. En efecto, las sucesivas leyes de 1934, 1935, 1939, 1946 y 1958, relativas a Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos. Al referirse a los instrumentos que requerían refrendo, mencionaban, al margen de la Constitución, a las "Leyes".

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expedida en 1976, que abrogó la última Ley de Secretarías de Estado, se apegó al texto constitucional eliminando a las leyes de entre los instrumentos sujetos a refrendo. A pesar de ello, se ha continuado esa práctica que desvirtúa al espíritu de la Carta Magna.

Los decretos de promulgación expedidos por el Ejecutivo Federal, en uso de la facultad que le concede el artículo 89, fracción I, de la Constitución, son actos administrativos mediante los cuales el presidente de la República, además de autentificar la existencia y regularidad de una ley o decreto del Congreso de la Unión, hace éstos del conocimiento de los habitantes disponiendo que se publiquen en el *Diario Oficial* de la Federación y ordena que se dé debido cumplimiento al acto legislativo, que se materializó en el ordenamiento del Congreso transcrito en el decreto promulgatorio.

Así, debe entenderse como una transcripción del acto legislativo, dentro de un instrumento del Ejecutivo que por su propio contenido constituye un acto administrativo.

Con tal criterio corresponde calificarlo dentro de la hermenéutica constitucional puesto que por una parte el artículo 89, fracción I, ordena al Ejecutivo promulgar y ejecutar las leyes del Congreso, y por la otra el artículo 70 dispone lo siguiente: “Las leyes o decretos (del Congreso) se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)”, de lo cual se desprende que dentro del acto formal de promulgación se transcribe el acto formal y materialmente legislativo, sin perder este carácter por el hecho de estar reproducido en el decreto administrativo del presidente.

De esta suerte el decreto promulgatorio contiene dos partes claramente diferenciadas, por ser de distinta naturaleza: la que se forma propiamente con el ordenamiento administrativo de promulgación, donde se autentifica y ordena que se publique y cumpla la ley o decreto transcrito, y la que se forma con el contenido mismo de la ley o decreto reproducido, siendo la primera parte de naturaleza administrativa y la segunda de naturaleza legislativa. En tanto que, conforme al artículo 92 constitucional, sólo los actos administrativos deben estar sujetos al requisito del refrendo, únicamente corresponde la intervención del secretario competente, en la parte que constituye el acto propiamente administrativo; por cuyo motivo no debe incumbir el refrendo a otros secretarios o jefes de departamento, en orden al contenido de la ley o decreto del Congreso transcrito, por ser estos actos legislativos.

De acuerdo con el citado artículo 92 constitucional, el decreto promulgatorio del Ejecutivo sí debe ser refrendado, pero el único refrendo necesario corresponde al secretario de Gobernación, ya que

es de la competencia de esa Secretaría manejar las relaciones del Ejecutivo Federal con los demás poderes de la Unión, publicar las leyes o decretos y administrar el *Diario Oficial* de la Federación, órgano oficial del gobierno de la República, para dar publicidad a las leyes. Doctos tratadistas mexicanos así lo han sostenido, en defensa de los principios fundamentales de la Constitución.

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

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

## DECRETO QUE ADICIONA LA LEY ORGÁNICA 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.

## T R A N S I T O R I O

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

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

México, D.F., 13 de noviembre de 1985. Rúbrica: Miguel de la Madrid Hurtado. Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.