

EL REFRENDO Y LA PERFECCIÓN
DEL ACTO LEGISLATIVO

por

JESÚS RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ

CON MÁS ESCASO bagaje jurídico del que actualmente dispongo, mis primeras dudas sobre el refrendo de los secretarios de Estado a los decretos promulgatorios del presidente de la República, surgieron con un caso que todavía encuentro extraño y al que nunca —que yo sepa— se le dió explicación oficial.

Una de mis modestas tareas en mi primer trabajo en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, era la de revisar el *Diario Oficial* para registrar los cambios legislativos más importantes, sobre todo los que atañían a dicha dependencia. Por eso, al aparecer publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 31 de julio de 1942, la Ley General de Bienes Nacionales que derogaba a la Ley de Inmuebles Federales de 1902, tuve especial cuidado en enterarme de ella, ya que en ese tiempo era de la competencia de la Secretaría de Hacienda la materia de bienes nacionales.

El nuevo ordenamiento aparecía promulgado por Decreto de 31 de diciembre de 1941, refrendado sólo por el secretario de Hacienda y Crédito Público y enviado al secretario de Gobernación.

Dos años después, sorpresivamente me encuentro con que la misma Ley de Bienes Nacionales, sin cambio alguno, volvió a ser publicada en el *Diario Oficial* de 26 de agosto de 1944, con los refrendos de los secretarios de Hacienda y Crédito Público, Economía Nacional, Agricultura y Fomento, Marina, Comunicaciones y Defensa Nacional, pero con decreto promulgatorio del mismo 31 de diciembre de 1941.

Por más que busqué en esos días una explicación del asunto, no la encontré y sólo me quedó la suposición de que se había hecho esta nueva publicación con más refrendos, por cierto no de todos los miembros del gabinete presidencial, para evitar o sobreeser algunos amparos que hubiera motivado la primera promulgación y publicación del ordenamiento referido con un sólo refrendo, o dos si el envío al secretario de Gobernación se entendía como tal.

Si la nueva publicación se hizo por ese motivo, la verdad es que no se resolvía definitivamente el problema, pues al no refrendar todos los secretarios —todavía los jefes de departamento no tenían refrendo— en una materia que por una u otra razón puede caer dentro de la competencia de ellos, podría seguirse aduciendo esta falta de firma secretarial para atacar jurídicamente la ley.

Esto me hizo pensar desde entonces, sin darle mayor profundidad a mis reflexiones, que la ley obliga a los funcionarios públicos y a los particulares, no por un requisito administrativo como el refrendo, sino por sí misma, como mandato jurídico de alcance general emitido por el órgano legislativo, representante de la nación y encargado constitucionalmente de esa función.

En un país democrático como México, esta opinión la hallo corroborada por la doctrina y la hermenéutica constitucional.

En efecto, para no citar sino al ilustre Carré de Malberg en su *Teoría general del Estado*, sostiene que la potestad legislativa consiste en el poder jurídico, atribuido por la Constitución a ciertos órganos, de imprimir a una prescripción o disposición, el carácter y la fuerza imperativa propios de la ley; que para que un órgano estatal pueda ser considerado como partícipe de la potestad legislativa, no basta que tenga la facultad de iniciativa ni que sea el encargado de hacer entrar a la ley en su fase de ejecución, que es preciso que su consentimiento sea necesario para la adopción de la ley.

Continúa su exposición el maestro francés al examinar el acto último para poner en ejecución la ley y que es posterior al proceso legislativo propiamente dicho. Al respecto elabora sobre tesis y autores alemanes que se refieren al derecho monárquico de la época, pero al hacer su estudio también plantea cuestiones propias de regímenes parlamentarios y algunas aplicables a sistemas presidenciales.

Discute el poder de promulgación que corresponde al jefe del ejecutivo en organizaciones estatales en las que la ley se reserva las asambleas y analiza con profundidad y sutileza el carácter del acto-promulgación. No tiene gran relevancia para esta pequeña nota y para el auditorio al que me dirijo, insistir en los actos sancionadores de una ley en sistemas monárquicos, obsoletos y lejanos, pero aún en ellos, sostiene Carré de Malberg, el acto de las cámaras no es sólo un ejercicio intelectual para fijar el contenido de la ley, sino un mandamiento que es un acto de potestad y de voluntad legislativas.

Donde ya la posición del autor citado corresponde a nuestra realidad jurídica, es al tratar el caso norteamericano. Aun cuando una ley aprobada por el Congreso y vetada por el presidente de los Esta-

dos Unidos requiera, para ser aprobada nuevamente, una mayoría calificada, si ésta se logra, la decisión del Congreso se convierte en ley, esto es, es la decisión de las cámaras y no la firma presidencial lo que hace la ley.

¿Qué nos está diciendo todo esto? En mi opinión, que la promulgación, más que una prerrogativa, es una obligación del Poder Ejecutivo, que tiene que cumplir cuando ha transcurrido el plazo señalado en el inciso b) del artículo 72 de la Constitución, o cuando su veto ha sido rebasado en los términos del inciso c) del mismo precepto.

Esmein, citado por Malberg, expresa que “la ley es realmente perfecta y definitiva cuando ha sido votada por el Poder Legislativo”, con lo que da a entender que el efecto de la promulgación sólo es declarativo.

Malberg encuentra que la confusión sobre el concepto de promulgación, deriva de la supervivencia expresa o latente de viejas ideas monárquicas que atribuye el *imperium* sólo al jefe del Ejecutivo —rey, presidente, emperador.

En cambio, a partir del Estado democrático, el congreso, parlamento o asamblea legislativa, representa el “creer y decidir por la nación”.

Ante esto, y con un texto tan claro como el artículo 72 de la Constitución de 1917, se concluye que la promulgación de una ley es un deber constitucional del presidente de la República y no una facultad para perfeccionar el acto legislativo.

Nada de esto se opone a que el Ejecutivo haga uso del recurso de veto, cuando no esté de acuerdo parcial o totalmente con un proyecto de ley.

En una magnífica tesis doctoral de Joaquín Varela Suances Carpegna sobre la teoría del Estado en los orígenes del constitucionalismo hispánico (Las Cortes de Cádiz), publicada en Madrid, en 1983, se recuerda que aquella carta doceañista, admitía el veto suspensivo del monarca en las leyes aprobadas por el legislativo, pero que en los casos de reformas constitucionales no se requería la sanción real, tal como acaba de recordar en un interesante artículo nuestro querido e inteligente amigo, José Francisco Ruiz Massieu, quien señala que de exigirse, se violentaría el principio de supremacía del poder revisor.

Señala el doctor Suances que la Constitución de Cádiz confundía a veces la promulgación con la publicación o circulación, la que tendría que hacerse “de mandato del rey por los secretarios de despa-

cho”, y concluye el razonamiento diciendo que tanto la promulgación como la circulación eran “actos debidos” y cita a un autor moderno, P. Barile, en un artículo publicado en 1958, sobre el poder del presidente de la República (italiana), en el que sostiene que son actos “de aplicación automática y de naturaleza declarativa y no discrecional”.

Si todo esto es válido respecto del acto promulgatorio del propio presidente de la República, quien no participa en la función legislativa propiamente dicha, se llega a la conclusión de que cae en el absurdo la exigencia de que en esos casos sea obligatorio para los secretarios de Estado y los jefes de departamento administrativo, el viejo “ejercicio de decretos”.