

UN PUNTO DE VISTA DOCTRINAL

*por*

ANTONIO CARRILLO FLORES

Señor licenciado  
José Francisco Ruiz Massieu  
PRESENTE

Muy querido amigo:

Había yo leído, pero recibí con gusto, su artículo “Una reforma inadvertida” objeto esta mañana de un amplio comentario del doctor don Antonio Martínez Báez, según usted sabe.

El tema del refrendo de los secretarios de Estado es sin duda interesante, y se vuelve más complejo cuando se trata de la intervención del presidente de la República en el proceso legislativo.

Yo me ocupé de él desde mis días ya muy lejanos de profesor de derecho administrativo, y además durante mi larga permanencia en el servicio público fui testigo, y a veces participante, en situaciones que planteaban el problema de si el refrendo era o no necesario.

El artículo 92 constitucional es claro acerca de que el refrendo, tratándose de reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes presidenciales, no es sólo como los peritos a que usted se refiere en el párrafo 3o. de su artículo opinan, autenticación de las decisiones del presidente, sino un requisito para la eficacia de las mismas, ya que sin él, aquellas decisiones “no serán obedecidas”.

En otras palabras, y esa ha sido mi opinión, la falta de refrendo no anula la decisión presidencial, pero ésta es ineficaz en tanto que no ocurra el refrendo. Mi primera experiencia data de 1933. En 1929 el presidente Portes Gil dictó un acuerdo a la Secretaría de Hacienda que ésta se negó a refrendar y por lo mismo a cumplir. Cuando años después don Emilio fue designado procurador general de la República, los interesados le pidieron que solicitara del secretario de

Hacienda, Pani, que no lo era en 1929, el refrendo, y éste accedió. Se dió así el caso curioso de un acuerdo presidencial refrendado por un secretario de Estado que no lo era cuando el acuerdo se dictó. Yo simplemente sugerí, como jefe del Departamento Jurídico, que el refrendo llevara la fecha en que se hacía considerándolo como un acto jurídico autónomo.

El artículo 92 no habla de las leyes y ello es lógico, dado que si bien el Ejecutivo interviene en el proceso legislativo, la potestad de dictar las leyes corresponde principalmente al Congreso.

Sin embargo, como es sabido, el presidente de la República, en el proceso legislativo, tiene diversas y muy claras facultades:

- a) Iniciar las leyes (artículo 71, fracción I);
- b) Aprobar o vetar los proyectos emanados de las cámaras (incisos a) y b) del artículo 72).

Si —dice el inciso c) del mismo precepto— el proyecto es desechado por el Ejecutivo, éste deberá devolverlo con sus observaciones a la cámara de origen para que lo discuta de nuevo, y si fuese confirmado en ambas cámaras por las dos terceras partes del número total de votos, “*el proyecto será ley o decreto* y volverá al Ejecutivo para su promulgación”, y consecuentemente para su cumplimiento conforme a la fracción I del artículo 89.

De la lectura de estos textos, resulta que en el proceso legislativo sí hay tres posibles intervenciones o actos del presidente de la República: iniciar una ley, aprobarla o desaprobarla. A mi juicio, aunque naturalmente acepto que puedo estar equivocado, estos acuerdos del presidente reclaman la aprobación y por tanto el refrendo del secretario del ramo respectivo.

Me parece además que la lógica y el buen gobierno imponen que la Secretaría de Comunicaciones, por ejemplo, no pueda formular una iniciativa en materia de salud sin obtener la conformidad de la Secretaría de la que es usted digno subsecretario, y viceversa, y que tampoco en un proyecto iniciado en el Congreso, una Secretaría ajena al ramo que tenga el interés directo o mayor en el asunto, no sea escuchada para que el presidente de la República lo apruebe o lo deseche.

Por eso me parecía correcta la práctica que hasta 1958 se siguió, —me consta como secretario de Hacienda que fui— que las iniciativas con las leyes hacendarias fuesen refrendadas por el secretario

del ramo. Cuando regresé al gabinete como secretario de Relaciones, en diciembre de 1964, me encontré con que la práctica había sido cambiada y las iniciativas ya no eran refrendadas por el secretario, aunque sí, o él las elaboraba, o al menos se le enviaban para estudio y opinión.

Recuerdo cuando menos un caso ocurrido en 1942, cuando la Suprema Corte amparó en contra de la aplicación de la primera Ley General de Bienes Nacionales, en la que yo tuve una intervención muy directa, porque no estaba refrendada sino por la Secretaría de Hacienda y no por otros titulares interesados en ciertos aspectos de la ley. Ello obligó, hecho insólito, a que la ley tuviera que volver a ser publicada llevando esta vez los refrendos de todos los miembros del gabinete presidencial. Esto debe haber ocurrido entre 1942 y 1943. (Entiendo que Antonio Martínez Báez tiene conocimiento del caso preciso en que este episodio tuvo lugar).

Ahora bien, como el silencio del Ejecutivo pasados 10 días de que haya recibido un proyecto aprobado por las cámaras se entiende que es una aprobación, es obvio que en ese caso el refrendo no puede tener lugar, pues la Constitución habla de que los secretarios refrenden los actos del presidente y no los silencios u omisiones en que éste incurra, y entonces el proyecto, según texto terminante de la Constitución, "será ley o decreto" y al Ejecutivo no toca sino llevar a cabo su publicación, acto material que evidentemente no es discrecional.

En Estados Unidos, como usted sabe, existe lo que se llama el *pocket veto* (veto de bolsillo) que ocurre cuando el Congreso suspende *sine die* sus sesiones, y el presidente conserva el proyecto durante el periodo (de 10 días) sin aprobarlo o desaprobarlo. El proyecto entonces no se convierte en ley. Este es el caso que se conoce como el *pocket veto*. (Samuel P. Weaver, *Constitutional Law and its Administration*, Chicago, 1946, p. 194).

La Constitución mexicana da una oportunidad más amplia al presidente para rechazar un proyecto, pues dispone que si el Congreso cerrase o suspendiese sus sesiones, la devolución deberá hacerse el primer día en que esté reunido (artículo 72, inciso b), por lo que en el curso normal de las cosas, esto es, de no ocurrir un periodo extraordinario de sesiones, el presidente podría tener 8 meses, de enero a agosto, para considerar si veta o no veta un proyecto.

De las consideraciones anteriores, deduzco a mi juicio, que no corresponde ni con la práctica ni con la reforma a que usted alude; la aprobación o refrendo del secretario de Estado debiera exigirse en las

iniciativas de su ramo o para la aprobación de los proyectos del Congreso o de los que, salidos del Ejecutivo, hayan experimentado cambios en el debate parlamentario.

En cuanto a la publicación misma, como el *Diario Oficial* depende de la Secretaría de Gobernación, si me parece lógico que sólo refrende el secretario, supuesto que se trata de una mera autenticación.

Para no complicar más un problema ya de por sí complejo, no me ocupo de una de las más graves irregularidades de nuestra práctica administrativa: las llamadas "Fe de erratas", que en ocasiones suelen ser verdaderas modificaciones a las leyes y que se publican sin que ninguno de los altos funcionarios de la Federación se haga responsable de ellas.

Respecto a las reformas constitucionales, estoy enteramente de acuerdo en que una vez que el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, hayan hecho el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, es innecesario no sólo el refrendo de un secretario de Estado, sino aún la promulgación del presidente de la República que nuestra Carta Magna sólo exige para las leyes ordinarias. (En Estados Unidos se recuerda la curiosa anécdota atribuida al presidente Roosevelt, que esperaba en su despacho con todos los ingredientes listos para elaborar personalmente su primer coctel, cuando supo que se había completado el número requerido para que entrara en vigor la Enmienda XXI que derogó la número XVIII, relativa a la prohibición. En cambio en México, estoy casi seguro de que hubo una reforma constitucional que no llegó a promulgarse a pesar de que se habían completado todos los requisitos exigidos por el artículo 135 constitucional).

He redactado esta carta sólo como una muestra de mi interés en el asunto abordado por usted.

Lo saludo afectuosamente.