

UNA OPINIÓN DOCTRINAL

por

NÉSTOR DE BUEN LOZANO

ME TEMO QUE NO SÉ qué estoy haciendo aquí, a pesar de la afirmación cariñosa de Jorge Madrazo de que formamos un grupo brillante de constitucionalistas, con su excepción, criterio que no comparto por lo de la excepción. La verdadera excepción está en el que hace uso de la palabra. Empecé por ser civilista —ya dejé de serlo hace bastantes años— y ahora ando por los complicados caminos del derecho laboral, y de cuando en cuando en el periodismo, lo que me temo, es la causa de este compromiso en que me encuentro y en el que me siento como futbolista en una plaza de toros, más o menos.

¡Bueno! Yo diría para empezar la parte seria del problema que “y sin embargo se mueve”. Y es que el artículo 92 constitucional debe tener algún origen aragonés porque es muy terco, y muy terco porque dice: “Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado . . . etc., etc., etc”. Donde la ley no distingue, dice el adagio, no cabe distinguir.

Sin embargo esto ha provocado una complicación en orden a una interpretación equivocada de la Corte. En su turno Salvador Rocha nos dará los datos correspondientes a las críticas que deban hacerse a esas decisiones de la Corte. A veces la Corte se equivoca, o a veces la Corte no se equivoca, según como quieran ustedes verlo, pero en fin, la realidad es que una interpretación de la Corte es la que ha provocado el problema de la necesaria interpretación auténtica, como Diego Valadés, en su intervención brillantísima en la Cámara de Diputados, hizo notar.

En contra de la vieja idea que el Poder Legislativo está sólo para dictar leyes: en realidad es una confusión derivada del principio de la división de poderes, que lleva a pensar muchas veces que el Poder Legislativo no tendría la capacidad de interpretarlas, lo cierto es

que sí la tiene y en ese sentido la vocación de interpretación por la vía de la Ley Orgánica adicionada ahora en el artículo 13, parece que es una función correcta del Legislativo.

Sin embargo yo me temo que el problema está ubicado de mala manera. Más que por otra cosa, a título de litigante: a veces tenemos que hacer alegatos, expresar agravios o presentar conceptos de violación, yo diría que hay que ubicar el problema en su verdadera dimensión señalando, como acertadamente lo dijo hace un momento Pepe Ruiz Massieu, que se trata de un problema de sistemática. Porque, la verdad de las cosas, y esto se ha dicho ya reiteradamente aquí, la obligación del presidente de la República, del titular del Poder Ejecutivo, de promulgar las leyes aprobadas por el Congreso, es un mandato imperativo que no tiene alternativa, como lo ha señalado también Jorge Madrazo en la parte final de su intervención. Esa obligación no está expresamente entre las facultades del Ejecutivo a pesar de que la repita la fracción I del 89, si no fundamentalmente dentro del capítulo de la formación de las leyes, que integra el gran capítulo de la Constitución en donde se habla de las facultades de los diferentes órganos de la administración.

En consecuencia, es claro que la facultad promulgatoria está vinculada, podríamos decir que geográficamente, al proceso legislativo y no a otro. En cambio ¿dónde aparece la facultad, es decir, la determinación de que los secretarios de Estado y los jefes de departamento, deban ejercer la función del refrendo? Simplemente aparece dentro del capítulo de las funciones especiales del Poder Ejecutivo. Entonces una interpretación sistemática de los preceptos determinará con claridad que el 92 ha de referirse a aquella parte nueva del 89, en su fracción I, donde se determina que el Ejecutivo ejecutará las leyes del Congreso, y de donde deriva, de acuerdo con una tesis aceptada por todos y que yo no entiendo, la facultad reglamentaria del presidente de la República. Porque eso de que proveer en la esfera administrativa a la ejecución de las leyes quiera decir que el presidente puede dictar reglamentos, siento que es una interpretación libérrima. Sin embargo, así me lo enseñaron y me tengo que quedar con ello y no criticarlo demasiado.

Si afirmo que esa facultad, entendida como reglamentaria, corresponde al Ejecutivo pero, además, que debe ser perfeccionada por los verdaderos culpables de los decretos presidenciales y de los reglamentos, que son los secretarios de Estado.

Es evidente que no tiene ningún sentido, en cambio, sostener que los secretarios de Estado y los jefes de departamento puedan ejercer

una especie de nuevo veto del Ejecutivo, éste absoluto, con sólo no refrendar los decretos de promulgación de las leyes hechas por el Legislativo. Aceptarlo equivale a crear un veto absoluto para que los ministros, para que los secretarios de Estado tengan la facultad, por omisión, de impedir que se ejecuten las leyes aprobadas por el Poder Legislativo. Eso sería una barbaridad de tal naturaleza que sólo por ello, por la contradicción enorme con todas las reglas del proceso legislativo inmersas en la Constitución, —artículos 71 y 72— no puede aceptarse una interpretación que obligue a un refrendo por un simple secretario de Estado.

Así las cosas es evidente, en mi concepto, que la interpretación que deriva en parte de la adición a la Ley Orgánica en el artículo 13 en su nuevo párrafo, es correcta: los secretarios de Estado no tienen que refrendar los actos del Ejecutivo que derivan, simplemente, del cumplimiento de un mandato imperativo de la Constitución que les obliga a promulgar las leyes aprobadas por el Congreso.

Viene la segunda parte del precepto, que ha sido ya comentada por los anteriores expositores, en el sentido de que sólo el secretario de Gobernación debe de refrendar. Si uno examina la discusión brillantísima en la Cámara de Diputados, se encontrará que se afirmó en ese momento que ese refrendo se debe a que el secretario de Gobernación es el dueño de la imprenta y, por lo tanto, como tiene que imprimir, a través del refrendo recoge la obligación de imprimir e imprime.

A mí me parece una enorme falta de respeto con el secretario de Gobernación convertirlo en impresor, y me parece que sus funciones políticas son de mucho más valor que ser simplemente un impresor de leyes. Convertir el acto de imprimir en un acto de refrendo, me parece que no tiene sentido.

Pero por otra parte pienso —y quizá contradiga algunas de las opiniones anteriores— que afirmar en el artículo 13 nuevo, en la parte que es nueva, que 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; afirmar tal cosa, es aceptar que se trata de una obligación impuesta por el 92 constitucional, cuya aplicación reglamentaria determinará que solamente el secretario de Gobernación, y no los demás, debe cumplir.

A mí me parece que la adición respecto del secretario de Gobernación y su refrendo viene a interpretar al revés todos los argumentos que se han dado para desconocer la necesidad del refrendo en

función de que se trata de una obligación imperativa del titular del Poder Ejecutivo. En este sentido me parece que el nuevo párrafo es esencialmente contradictorio con la tesis que sustenta, con la tesis que justifica su creación en la necesidad de la interpretación auténtica de un precepto constitucional que estaba mal interpretado.

Y ya para terminar, que ya me estoy pasando por . . . , no me he pasado aún, me parece . . . por lo menos yo diría, y esta es una de esas barbaridades que yo digo con cierta frecuencia, que lo que ocurre con el refrendo es que no hay que ponerlo al frente del carro sino atrás. Es decir, yo creo que es necesario, y es evidente, y es importante responsabilizar a los secretarios de Estado porque ciertamente el presidente de la República tiene muchas cosas que hacer y no tiene tiempo, ni a través de su aparato administrativo, de preparar todas las leyes. Es evidente que éstas las preparan los secretarios de Estado y los jefes de departamento, las leyes que tiene que aprobar el Congreso. No estoy hablando ya de la facultad reglamentaria.

Y en mi concepto, lo que debería reforzarse es la parte de la Constitución donde se señala que al presentar el Ejecutivo una iniciativa de ley la firma él solo, porque se da esta circunstancia: si la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, el Congreso de la Unión modifican la ley, ¿por qué hacemos responsable al pobre secretario de Estado de lo que los señores diputados y senadores le cambiaron? Hagámosle responsable de la parte que ha creado él antes de que esto se produzca; hagámoslo responsable de refrendar la iniciativa, no de refrendar una ley respecto de la cual, en virtud de la acción del Legislativo ni el Ejecutivo ni sus servidores directos tienen nada que ver.

Y a mí me parece que en este sentido la ubicación del refrendo legislativo por los secretarios de Estado sería precisamente en esa etapa del compromiso, de la responsabilidad de la iniciativa.

En fin, hay otras cosas que decir, pero el tiempo es absolutamente rígido, y además ¡qué bueno que así es! Simplemente, para terminar, yo diría lo siguiente: en el artículo 93 constitucional se establecen las facultades del Congreso para llamar a los señores secretarios de Estado para aclarar algún problema de una ley o una cosa por el estilo, de alguna función que le corresponde llevar a cabo. Un maestro de derecho constitucional mexicano, un autor no muy frecuentemente invocado que se llamaba Aurelio Campillo, en un libro que apareció en mi biblioteca gracias a la inquietud de mi padre por comprar libros interesantes decía que, en realidad, los secretarios de Estado, de alguna manera, son parte del Poder Legislativo.

¡Bueno! Esto parece una barbaridad constitucional. Pero tiene una razón de ser fundamental. Porque si al secretario de Estado se le llama al Congreso para que aclare las leyes que han sido presentadas por su iniciativa, en realidad al secretario de Estado se le constituye de una manera importante en un corresponsable de la función legislativa. Y en ese sentido a mí me parece que tendría que decirse que los señores secretarios de Estado no son amanuenses, no son meros cumplidores de los mandatos del presidente, sino que son protagonistas fundamentales del proceso legislativo. Y en ese sentido yo propondría ¡no propongo nada, simplemente digo! que tendrían que refrendar las iniciativas, y que tendría que reconocérseles el valor importante de ser los sujetos que proponen las leyes, y de ser los sujetos que en un momento dado, ante el Congreso, tienen que defenderlas.