

**E**L INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Cultura Jurídica, A.C. y la Federación Nacional de Abogados al Servicio del Estado, organizaron una mesa redonda, el 6 de febrero de 1986, sobre “El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo”, en la que participaron los señores doctor Antonio Martínez Báez y licenciados Néstor de Buen, Jorge Madrazo, Santiago Oñate, Salvador Rocha Díaz, Jesús Rodríguez y Rodríguez, José Francisco Ruiz Massieu, Diego Valadés y Guillermo Kelly Novoa.

Las exposiciones de los participantes en esa mesa redonda se tomaron en versión estenográfica y, junto con otros ensayos que no se presentaron en el Seminario, han pasado a formar el volumen cuya presentación tuvieron la amabilidad de pedirme, lo que hago en estas breves líneas.

El tema está relacionado con una iniciativa que el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión, en el último periodo ordinario de sesiones, para adicionar un párrafo al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el sentido de que los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Poder Legislativo, sólo deben llevar el refrendo del secretario de Gobernación.

La iniciativa de adición tuvo como propósito, según se expresó en su exposición de motivos, aclarar legalmente los alcances del refrendo en el acto promulgatorio de leyes del Congreso, sobre los cuales había confusión derivada de variados antecedentes originados desde fines del siglo pasado.

El refrendo de los secretarios de Estado corresponde se satisfaga sólo con respecto a los actos propios del presidente de la República. Mediante aquél, los secretarios concurren a la formación de actos del

superior jerárquico y se corresponsabilizan mediante su firma en los ordenamientos que expide. Ni en sus antecedentes históricos ni en su vigente régimen constitucional, el refrendo puede rebasar el ámbito del Ejecutivo y extenderse a actos de los otros poderes.

El artículo 92 de la Constitución, inserto en el capítulo del Poder Ejecutivo, prevé: “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*”.

La norma impone el refrendo sólo a actos *del presidente*, y no de los otros poderes, y sólo los actos del presidente no deben ser obedecidos cuando carecen de él.

La primera reglamentación que una ley secundaria hace del artículo 92 constitucional se encuentra en la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, publicada el 6 de abril de 1934. Las dos leyes de Secretarías de Estado anteriores, de abril y diciembre de 1917 no hacían referencia al refrendo, ni tampoco la hacían las expedidas al amparo de la Constitución de 1857.

Dicha Ley de 1934 fue expedida por el presidente Abelardo L. Rodríguez en uso de facultades extraordinarias, que le otorgó el Congreso de la Unión, según Decreto publicado el 12 de enero de 1934, cuyo artículo 1o. decía: “Se conceden facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión: a) Para que expida una nueva Ley de Organización de Secretarías de Estado y Departamentos, que distribuya y limite las competencias de las distintas dependencias que para el despacho de los negocios administrativos deben existir, en los términos del artículo 90 de la Constitución General de la República”.

El artículo 23 de la citada Ley de 1934 disponía lo siguiente: “Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expide el presidente de la República, *o las leyes que promulgue*, relacionadas con ramas de la competencia de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos y cada uno de los secretarios encargados de las dependencias *a que el asunto corresponda*”. Muestra de las inadecuadas interpretaciones que el tema ha provocado, es que la Ley, que afectaba a todas las ramas de la Administración Pública, sólo queda refrendada por el secretario de Gobernación.

Esta primera norma reglamentaria fue confusa y adolece de múltiples vicios y seguramente provoca las equívocas interpretaciones o, por lo menos, las alienta más. Obliga al refrendo *de las leyes* que promulgue el Ejecutivo, por el secretario a quien corresponda según

la materia de dichas leyes. En 1934, era común que el presidente de la República expidiera leyes, en uso de facultades extraordinarias que le otorgaba el Congreso, las cuales promulgaba el propio presidente. Pero como la norma no aclaraba el origen de esas leyes que se promulgaban, podía haber la interpretación de que comprendía, además de las expedidas por el Ejecutivo, en uso de facultades extraordinarias, las expedidas por el Poder Legislativo.

En 1935 se expide una nueva Ley de Secretarías de Estado, y en su artículo 24 se dispone que "Las leyes... *expedidas* por la Presidencia de la República" deberán ir firmadas por el secretario que corresponda. En este artículo, que se repite en las leyes de 1939, 1946 y 1958, ya queda claro que se refrendan las leyes *expedidas* por el Ejecutivo y, *a contrario sensu*, que no se refrendan las leyes *expedidas* por el Poder Legislativo. Esta nueva norma, reglamentaria del artículo 92 constitucional, cuadra con el papel que, dentro de un régimen presidencialista, juega el refrendo.

Las leyes expedidas por el Ejecutivo Federal en uso de facultades extraordinarias, aunque son actos materialmente legislativos, son formalmente administrativos y, por esta última circunstancia, quedan sujetas al refrendo de las Secretarías que correspondan según la materia de dichas leyes. Es el mismo caso de los reglamentos que, en uso de las facultades que le otorga el artículo 89, fracción I, constitucional, expide el presidente de la República, los cuales son actos materialmente legislativos pero formalmente administrativos y, obviamente, para su validez requieren del refrendo de los secretarios que correspondan según la materia de dichos reglamentos.

Salvo esa desafortunada norma de 1934, cuyo texto se presta a las ya mencionadas interpretaciones, ni el artículo 92 constitucional, ni las normas reglamentarias de éste, posteriores a 1934, hacen mención al refrendo de actos material y formalmente legislativos, como son las leyes o decretos que expide el Congreso de la Unión.

En los actos del presidente, consistentes en la promulgación de las leyes del Congreso de la Unión, que se formalizan a través de *decretos administrativos*, promulgatorios de dichos ordenamientos legislativos, se ha planteado la cuestión sobre si deben ser refrendados y quién debe hacerlo.

En los decretos administrativos, se transcriben los decretos y leyes del Poder Legislativo. Ello parece haber contribuido a una confusión que ha producido el efecto de afirmar indebidamente que se requiere el refrendo secretarial en las resoluciones del Congreso, lo que lleva a interpretar que se genera una simbiosis entre el decreto adminis-

trativo y la ley o decreto legislativo, por estar en el mismo instrumento y que, en consecuencia, el acto legislativo queda sujeto al mismo requisito formal a que se somete al acto administrativo en la Constitución.

De otra manera no se explica la afirmación de que, conforme al artículo 92, el decreto promulgatorio (acto estrictamente administrativo) debe ser refrendado por el *secretario del ramo que corresponda según la materia que contiene la ley o decreto* que se transcribe y se está promulgando, el cual fue expedido por el Congreso y constituye un acto formal y materialmente legislativo; conforme a esta afirmación lo que se estaría refrendando es el propio acto legislativo.

El decreto por el que se promulga una ley o decreto del Congreso contiene dos partes de naturaleza diversa: 1) La parte promulgatoria de naturaleza estrictamente administrativa, en la que el presidente autentifica la existencia del acto legislativo y lo comunica a los habitantes, ordenando que se publique, ejecute y cumpla; y 2), la transcripción de ley o decreto del Congreso de la Unión, misma que no varía su naturaleza, o sea la de un acto legislativo materializado en dicha ley o decreto, aun cuando se encuentren en el mismo instrumento.

Si de acuerdo al artículo 92 sólo corresponde el refrendo en relación a los actos del presidente, el único refrendo que debe llevar es el del secretario a que el asunto administrativo (no legislativo) corresponda; en el caso de los decretos promulgatorios, el de Gobernación, por ser de su competencia el manejo de las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes, la publicación de las leyes y la administración del *Diario Oficial* de la Federación.

El presidente de la República, al promover ante el Congreso la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de que se trata, en ejercicio de su facultad constitucional, lo hizo, según expresó en los motivos que expuso, con el fin de precisar el alcance de una función a cargo de los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos, auxiliares del Poder Ejecutivo, lo cual conlleva la intención de mantener un cuidadoso respeto al sistema de división de poderes y consecuentemente la no interferencia en los actos del Poder Legislativo.

Es a diversos aspectos de estos temas a los que se refieren las interesantes y documentadas exposiciones de los participantes en la mesa redonda celebrada el día 6 de este mes y que se contienen en el presente volumen.