

## EL REFRENDO EN LA EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DE MÉXICO

Corresponde levantar un inventario -una especie de censo- de preceptos que refleje de las posturas que han tenido las constituciones mexicanas frente al referendo de los secretarios de Estado, también llamados de despacho o del ramo, y hacer a la vez corta referencia a lo dispuesto por las distintas leyes que, bajo la Carta de Querétaro, han organizado a la Administración Pública Federal, y distribuido la competencia administrativa entre las dependencias que la componen. Asimismo, daremos cuenta de algunos preceptos de las constituciones locales que contribuyen a la reconstrucción de la trayectoria que en el constitucionalismo mexicano ha tenido esa institución.

Dejo pasar la oportunidad de hacer una revisión doctrinal para señalar, tan sólo, que la cuestión se emparenta con varios tópicos ligados a las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso, y entre aquél y sus auxiliares inmediatos: el régimen de responsabilidades aplicable al Jefe del Estado mexicano, las fases del proceso parlamentario y la injerencia que toca en el mismo al Ejecutivo, la presencia de lo que se ha llamado *rasgos parlamentarios*, el uso de facultades extraordinarias para legislar, la suspensión de garantías, los distintos tipos básicos de dependencias administrativas y la distinción entre actos emanados del Jefe del Ejecutivo, que forman parte del proceso le-

gislativo (actos de promulgación), y los que son formal y materialmente administrativos (decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes presidenciales).

El refrendo se incorpora al proceso constitucional mexicano a través de la Carta gaditana de 1812 la que, como es bien sabido, introduce a España, y con ello a nuestro país, algunas de las instituciones liberales que habían levantado, o difundido, la Revolución Francesa, el régimen napoleónico y otras que se originaron en Inglaterra. Así, la Constitución de 1812 dispone que "todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el Secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito".

Para advertir la naturaleza jurídico-política de ese precepto, que establece que las disposiciones reales no surten efecto si no media la contrafirma ministerial, ha de acudirse al artículo 168 de la misma Carta de Cádiz, que tanto relieve tiene para la conformación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.<sup>1</sup> Dice ese numeral que "la persona del Rey es sagrada e inviolable y *no está sujeta a responsabilidades*", lo que se completa con el siguiente, que indica que "los secretarios del despacho serán responsables ante las Cortes de las órdenes que autoricen contra la Constitución o las leyes, sin que les sirva de excusa haberlo mandado".

Los preceptos invocados y la ideología liberal que da aliento a la Carta de 1812 conducen a dos primeras conclusiones que no dejarán de estar presentes en la trayectoria constitucional de México: a) dado que por su condición jurídico-política

<sup>1</sup> Sobre este tema conviene leer a Héctor Fix-Zamudio, "Las responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado", en *Las responsabilidades de los servidores públicos*, México, Manuel Porrúa, 1984; y a René González de la Vega, "El régimen de responsabilidades de los servidores públicos", en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983.

el Jefe del Estado goza de inmunidad y al constitucionalismo repugna que los agentes públicos se sustraigan a la jurisdicción, el refrendo permite que los funcionarios más inmediatos (los que componen el ministerio) sean responsables ante las Cortes, como lo recomienda tanto el sistema parlamentario como el principio de división de poderes; y b) el ánimo de limitar el poder del monarca hace que los secretarios de despacho estén revestidos de la facultad de refrendo para evitar, o por lo menos entorpecer, la actuación arbitraria del titular del Estado. Por otra parte, y siguiendo con la multicitada Carta gaditana, en los capítulos VIII y IX consta que, en sus orígenes, el refrendo mexicano no tenía lugar en tratándose de leyes de las Cortes. Al Rey corresponde la sanción de los cuerpos legales,<sup>2</sup> quien la da con la fórmula manuscrita "publíquese como ley".<sup>3</sup> La negativa real se desempeña como veto suspensivo.<sup>4</sup>

Más adelante, la Constitución<sup>5</sup> consagra la fórmula sacramental que deberá usar el monarca para promulgar las leyes: "N. (el nombre del Rey) por la gracia de Dios y por la Constitución de la Monarquía Española, Rey de las Españas, a todos los que las presentes vieren y entendieren, sabed: Que las Cortes han decretado y Nos sancionamos lo siguiente (aquí el texto literal de la ley). Por tanto mandamos a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la

<sup>2</sup> Artículo 142.

<sup>3</sup> Artículo 143.

<sup>4</sup> Para esa negativa se usa la fórmula "vuelva a las Cortes", la que se acompaña de las razones que se tuvieran para negar la sanción, según lo dispone el artículo 144.

<sup>5</sup> Artículo 154.

presente ley en todas sus partes. Tendréislo entendido para el cumplimiento y dispondréis se imprima, publique y circule."

El acto promulgatorio, y esto tiene la mayor importancia para las adiciones legales que recientemente han prosperado en la materia que interesa, no va refrendado por los secretarios del ramo, pues expresamente la Constitución de 1812 señala que el monarca se dirige a esos altos funcionarios para que circule el mandato real entre las autoridades judiciales y subalternas.

La Constitución de Apatzingán se apega al proceso legislativo que desenvuelve Cádiz, pero varía en cuanto a la fórmula de promulgación: se establece que los tres individuos que integran el Ejecutivo ("el Supremo Gobierno") y el Secretario de Gobierno habrán de firmar el acto promulgatorio.<sup>6</sup> Además, los actos meramente administrativos (despachos, decretos, circulares, órdenes) deberán ser firmados por el Secretario competente,<sup>7</sup> sin lo cual no serán obedecidos, y por cuya firma será responsable.<sup>8</sup> La Constitución insurgente es clara en lo referente a la responsabilidad: el Congreso decretará que ha lugar a la formación de la causa del Secretario, quien queda suspenso en sus funciones, y remitirá el expediente al Supremo Tribunal para que lo forme y substancie hasta que culmine en sentencia. La colaboración de los dos poderes es indispensable si se recuerda que el Legislativo es unicameral.

<sup>6</sup> El artículo 130 consagra la fórmula promulgatoria siguiente: "El Supremo Gobierno Mexicano, a todos los que las vieren, sabed: Que el Supremo Congreso en sesión legislativa (aquí la fecha) ha sancionado la siguiente ley (aquí el texto literal de la ley). Por tanto, para su puntual observancia, publíquese y circúlese a todos los tribunales, justicias, jefes, gobernadores y demás autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas de cualquiera clase y dignidad, para que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes. Palacio Nacional, etcétera". Firmarán los tres individuos y el Secretario de Gobierno.

<sup>7</sup> Artículo 144.

<sup>8</sup> Artículo 145.

Si bien por elemental economía no nos detenemos en otras leyes fundamentales, para arribar más pronto a la Constitución de 1824, es útil dar noticia de que el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano del 18 de diciembre de 1822 dispone que los ministros<sup>9</sup> son responsables de los actos del emperador, los cuales deberán ser autorizados por los propios ministros para que tengan efecto.<sup>10</sup> La primera Carta Federal se acomoda a lo dispuesto por las cartas ya examinadas: los actos formalmente administrativos del Presidente de la República, para que sean obedecidos, deben ser refrendados por el Secretario del ramo,<sup>11</sup> quien será responsable de los actos presidenciales "que autorice con su firma".<sup>12</sup> Al efecto, el Jefe del Ejecutivo goza de un régimen de responsabilidades que lo protege ampliamente, aunque en menor medida que bajo la Carta de Querétaro, pues sólo se le podrá enjuiciar —ante el Congreso— por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma de gobierno, por cohecho o soborno cometidos durante el encargo, o bien por impedir la celebración de elecciones federales, la asunción del cargo de Presidente, Senador o Diputado, o por impedir que las cámaras usen sus facultades.<sup>13</sup>

La primera Constitución Federal no consagra ninguna fórmula de promulgación ni se refiere al refrendo secretarial en tratándose de esa fase legislativa.

La Constitución centralista de 1836, en la tercera Ley Constitucional, consigna la fórmula para la *publicación* de las leyes y decretos que remita el Congreso al Presidente, pero no previe-

<sup>9</sup> El reglamento, en su artículo 32, instituye cuatro Ministerios: del Interior y de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, de Hacienda y de Guerra y Marina.

<sup>10</sup> Artículo 29.

<sup>11</sup> Artículo 118.

<sup>12</sup> Artículo 119.

<sup>13</sup> Artículo 38.

ne el concurso de secretarios refrendatarios.<sup>14</sup> En la cuarta Ley Constitucional, relativa a la organización del Poder Ejecutivo, se dispone que los ministros deberán "*autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su Ministerio*",<sup>15</sup> y serán, asimismo, responsables por los actos presidenciales que autoricen con su firma.<sup>16</sup> La tercera Ley, ya invocada, disminuye la protección al Presidente de la República, pues si bien no se admitirá denuncia en su contra por delitos comunes durante su encargo, hasta un año después de que concluya, éste podrá ser enjuiciado por delitos oficiales, tanto por la vía política (ante el Congreso) como por la penal (ante la jurisdicción ordinaria).<sup>17</sup>

La segunda Constitución centralista, las Bases Orgánicas de 1843, dispone que toda orden presidencial que no esté autorizada por el ministro del ramo no será obedecida.<sup>18</sup> El refrendatario será responsable de los actos presidenciales que autorice, así como los de gabinete que sean autorizados por él.<sup>19</sup>

Las Bases consignan una fórmula sacramental para la *publicación* de las leyes y decretos congresionales<sup>20</sup> en la que no figura la contrafirma ministerial. Por lo que se refiere al régimen de responsabilidades del Presidente de la República, esta Constitución<sup>21</sup> señala que sólo podrá procederse contra él durante su

<sup>14</sup> Artículo 41.

<sup>15</sup> Artículo 31, II.

<sup>16</sup> Artículo 32.

<sup>17</sup> Artículo 48.

<sup>18</sup> Artículo 96.

<sup>19</sup> Artículos 100 y 102

<sup>20</sup> El artículo 65 establece la siguiente fórmula: "N.N. (aquí el nombre y apellido del Presidente) Presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed: Que el Congreso Nacional ha decretado y el Ejecutivo sancionado lo siguiente: (aquí el texto). Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento."

<sup>21</sup> Artículo 90.

encargo o dentro del año siguiente a que éste termine, "por traición contra la independencia nacional y forma de gobierno", y que únicamente podrá ser acusado por delitos comunes hasta pasado un año de haber cesado en funciones.

La gran Constitución Federal de 1857 previene,<sup>22</sup> ciertamente, que todos los reglamentos, decretos y órdenes presidenciales deben firmarse por el Secretario del ramo para que sean obedecidos, pero no incluye ya el precepto que prácticamente habían contenido todas las cartas mexicanas sobre la responsabilidad de los ministros que firman actos del Jefe del Ejecutivo, que violen el orden legal, como tampoco lo contuvo el proyecto de Constitución. Según da cuenta Montiel y Duarte en su valiosa compilación,<sup>23</sup> la ausencia no impidió que el artículo que consagra el refrendo secretarial fuera aprobado por unanimidad y sin discusión.

Esta Constitución<sup>24</sup> configura un régimen de responsabilidades que protege al Presidente de la República: durante su encargo sólo podrá ser acusado por delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común. La Constitución de 1857 no consigna ninguna fórmula sacramental para la promulgación de decretos o leyes congresionales.

El proyecto carrancista de 1916 se ajustó a lo dispuesto por la Constitución de 1857, salvo que exime del refrendo a todo reglamento, decreto u orden relativo al gobierno del Distrito Federal, los cuales deberán enviarse directamente al Gobernador de esa entidad, lo que era consecuente con el estatus político de éste.<sup>25</sup> Los constituyentes, después de un importante

<sup>22</sup> Artículo 88.

<sup>23</sup> *Derecho público mexicano*, Imprenta del Gobierno, 1871.

<sup>24</sup> Artículo 103.

<sup>25</sup> Artículo 92.

pero insuficiente debate sobre los departamentos administrativos, nueva modalidad de dependencia de naturaleza estrictamente técnica que tendría a su cargo la prestación de servicios públicos, resolvieron que los jefes de esos departamentos tampoco refrendarían las órdenes y disposiciones presidenciales.<sup>26</sup> La Carta de Querétaro no contempla expresamente ningún precepto sobre la responsabilidad en la que incurre un Secretario por refrendar un acto presidencial que viole el orden legal, como tampoco se han referido a esta cuestión las tres leyes que han regido la responsabilidad de los servidores públicos.<sup>27</sup>

El artículo 108, relativo al régimen de responsabilidades, merece comentario: en el proyecto carrancista se propuso que el Congreso no pudiera juzgar al Presidente de la República por razones que en tal ocasión fueron expuestas. Finalmente, el Constituyente dispuso que el Jefe del Ejecutivo sólo podría ser enjuiciado durante su encargo por traición a la patria y delitos graves del orden común, con lo que se le da amplia protección y se dota de la estabilidad indispensable a ese poder. Las radicales reformas al título cuarto conservaron en 1983 esa solución.<sup>28</sup> La Constitución consagra una lacónica fórmula promulgatoria en la que no figura el refrendo secretarial,<sup>29</sup> que sigue a la que contuvo la Carta de 1857 tras la reforma de 1874.

<sup>26</sup> En la 45a. sesión ordinaria del Constituyente de Querétaro, que tuvo lugar el 16 de enero de 1917, se conoció lo relativo a la organización del Poder Ejecutivo. Sobre este tema ver nuestra obra *Estudios jurídicos sobre la nueva administración pública mexicana*, México, Limusa, 1981.

<sup>27</sup> Las de 1940, 1980 y 1983.

<sup>28</sup> René González de la Vega, como lo hizo Joseph Story (*Comentario abreviado de la Constitución Federal de los Estados Unidos de América*, Ponce de León, impresor, 1871) sobre el caso norteamericano, en la obra citada reconoce que la falta de claridad constitucional y la ausencia de precedentes dificultan precisar el alcance de la expresión "delitos graves del orden común".

<sup>29</sup> El artículo 70 dice: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)".



El artículo 92, relativo al referendo, fue reformado en 1981<sup>30</sup> para revestir a los jefes de Departamento Administrativo con la facultad de referendo y suprimir la referencia expresa al Gobernador del Distrito Federal, puesto que se trata de un Jefe de Departamento y, por tanto, queda incluido en el enunciado general. En ese cambio influyó que los últimos departamentos realmente han tenido una competencia de igual naturaleza a la de las Secretarías de Estado. Además, las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expresamente han dispuesto que entre esas dependencias no hay jerarquía alguna.

Como ya anunciamos, conviene repasar lo que en materia de referendo disponen las constituciones de los países que más directamente han influido en la evolución de nuestro derecho político. Es claro que en los regímenes parlamentarios esa institución tiene funciones más políticas que en nuestro país. Así, en Francia, bajo la III y la IV Repúblicas, el referendo ministerial tenía por propósito conservar un Presidente de la República débil y desplazar el poder al gabinete.<sup>31</sup> En esa nación se asigna al referendo, desde el punto de vista administrativo, la función de autenticar que el acto se ha emitido conforme a las reglas, y que la firma corresponde efectivamente al Jefe del Estado, en tanto que, desde la perspectiva política, es el corolario de la irresponsabilidad presidencial, puesto que los referendatarios asumen una responsabilidad individual y muestra la unidad del gobierno.

El Presidente de la República, de acuerdo con la Constitución de 1958, caracterizada por una institución presidencial vigorosa, sólo es responsable por actos emitidos en el ejercicio de sus fun-

<sup>30</sup> El 21 de abril de ese año

<sup>31</sup> Sobre la función jurídico-política del referendo francés ver Maurice Duverger, *Le système politique français*, París, Presses Universitaires de France, 1985.

ciones y por alta traición, dentro de un procedimiento en el que participan las dos cámaras, y que se desenvuelve ante la Corte de Justicia, mientras que los miembros del gobierno pueden ser encausados penalmente, si en el ejercicio de su encargo cometen delitos o crímenes calificados.<sup>32</sup>

Por otro lado, y en contraste con México, la Constitución francesa expresamente señala los actos presidenciales que no requieren de la contrafirma ministerial: nominación o destitución del Primer Ministro, convocatoria a referéndum, disolución de la Asamblea Nacional, asunción de poderes de excepción o sometimiento de asuntos al Consejo Constitucional, entre otros.<sup>33</sup>

La Constitución española previene que los actos del Jefe de Estado –el Rey– serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los ministros del ramo, lo que los hace responsables.<sup>34</sup> Se exceptúa expresamente el nombramiento del Presidente y la disolución, actos que son refrendados por el Presidente del Congreso.<sup>35</sup> Tanto el Presidente como los miembros del gobierno pueden ser encausados criminalmente, pero siempre ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo. En el caso de que se trate de traición o de cualquier delito contra la seguridad del Estado en el ejercicio de sus funciones, la iniciativa deberá provenir del Congreso.

El refrendo fue captado también por las constituciones de los estados, desde que entró en vigor la Carta Federal de 1824:<sup>36</sup> los secretarios generales de Gobierno eran revestidos

<sup>32</sup> Artículo 68.

<sup>33</sup> Artículo 19.

<sup>34</sup> De la rica bibliografía que ha generado la nueva Constitución española, sobresale, por su concisión: *Introducción a la Constitución española*, Alianza Editorial, Madrid, 1980, de Ramón Tamames.

<sup>35</sup> Artículo 54.

<sup>36</sup> Para la revisión nos valimos de *Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en 1828 por la Imprenta de Galván.

de la facultad de refrendo, lo que los hacía responsables de los actos que autorizaban a los gobernadores, toda vez que éstos tenían un tratamiento especial, por lo que a responsabilidades se refiere.

Es de señalar, así sea colateralmente, que en el constitucionalismo local decimonónico han figurado controles sobre el Ejecutivo que le dan mayor balance a las relaciones entre los dos poderes políticos, como son el Consejo de Gobierno, la aprobación de reglamentos del Ejecutivo por parte del Congreso o el nombramiento congresional de funcionarios administrativos, que desaparecieron de las cartas federales.

Por lo que se refiere a la consagración constitucional de la fórmula para la promulgación, debe consignarse que en algunos casos –por ejemplo, la Constitución del Estado de México–<sup>37</sup> las primeras cartas locales señalaban que los decretos promulgatorios de actos del Congreso debían ir firmados también por el ya mencionado Secretario General de Gobierno.

Las constituciones que las soberanías locales expidieron bajo la Carta Federal de 1857 siguieron las soluciones de las primeras cartas.<sup>38</sup> Tal vez deba mencionarse que en el caso de Campeche<sup>39</sup> su Norma Fundamental confería la facultad de refrendo a dos secretarios: uno encargado de los ramos de Gobernación y de Hacienda, y el otro de Guerra y Guardia Nacional.

La Carta neoleonense destaca porque, además de consignar la fórmula promulgatoria y de exigir que ese acto presidencial debía ser firmado por el Secretario General de Gobierno, este elevado funcionario, por ser responsable de los actos del Go-

<sup>37</sup> Artículo 48.

<sup>38</sup> Utilizamos al efecto la compilación que hace Castillo Velasco en su *Apuntamiento para el estudio del derecho constitucional mexicano*.

<sup>39</sup> Artículo 48.

bernador que autorizase con su firma, debía llevar un libro en el que expusiera las razones que le habían movido a refrendar los citados actos.<sup>40</sup>

Las constituciones revolucionarias de los estados, ya en este siglo, esto es, a partir de 1917, al momento de su expedición, no aportan cambios significativos en materia de refrendo.<sup>41</sup> Sobresale, no obstante, la Norma Fundamental de Tamaulipas, la cual prescribe que el refrendo del Secretario General de Gobierno conlleva su responsabilidad solidaria con el Gobernador,<sup>42</sup> así como la Constitución de Chihuahua, que ordena terminantemente que las leyes y decretos del Congreso, al igual que los actos administrativos del Gobernador, deberán ir firmados por el Secretario General, sin lo cual no serán obedidos.<sup>43</sup> Aunque un tanto oscuramente, la Carta de ese estado previene que si el Ejecutivo no publica las resoluciones del Congreso, éste podrá ordenar la publicación.<sup>44</sup>

Los cambios en la organización de la administración pública de los estados, que se han caracterizado por la creación de varias Secretarías de Despacho y, en la mayoría de los casos, por la transformación de la Secretaría General en una dependencia más, han conllevado modificaciones en la materia que nos ocupa, pues se ha otorgado la facultad del refrendo a todos los secretarios. En algunos casos, junto con los secretarios del ramo, refrendan los secretarios de Gobierno.

<sup>40</sup> Artículos 78 y 87.

<sup>41</sup> Hemos consultado para este recorrido la compilación que publicó la Secretaría de Gobernación en 1924.

<sup>42</sup> Artículo 98.

<sup>43</sup> Artículo 96.

<sup>44</sup> Artículo 74.

Si bien sólo se repasa la evolución constitucional del refrendo, no es ocioso referirnos someramente al tratamiento que a esa cuestión han dispensado las leyes de secretarías y departamentos de Estado, así como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976. Las dos leyes carrancistas, tanto la de abril como la de diciembre de 1917, no contienen precepto alguno sobre esa institución, como al parecer tampoco lo contemplaron las leyes prerrevolucionarias.

Es la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1934,<sup>45</sup> la que señala que deberán refrendarse, para su validez y observancia constitucionales, los reglamentos, decretos y órdenes expedidos por el Presidente de la República, agregando, con tino, los acuerdos a los que no se refiere el artículo 92. Sin embargo, esa ley secundaria, contra lo que dispuso la de 1934, otorga también la citada facultad a los jefes de departamento, y rebasa, así, lo contemplado por el texto constitucional.

Por otra parte esa ley señala, como lo hizo la de 1934, que las leyes también deberán refrendarse, según lo prescribirán también los ordenamientos de 1939, 1946 y 1958.

Al respecto, cabe aclarar que a partir de los veinte los secretarios empezaron a refrendar los decretos promulgatorios de leyes y decretos congresionales, que no éstos en sí, y que la expresión legal debe entenderse referida a las leyes formalmente administrativas, es decir, expedidas por el Ejecutivo Federal en uso de facultades para legislar extraordinariamente, conferidas por el Congreso de la Unión en los términos de los artículos 29 y 131 constitucionales. Es de todos conocido que, hasta mediados de los cuarenta, los presidentes de la República desplegaron una intensa actividad legislativa.

<sup>45</sup> Artículo 23.

Por su parte, la Ley Orgánica de 1976, en el artículo 13 hoy reformado, no hace referencia al refrendo de leyes, puesto que para las fechas de expedición de ese cuerpo legal los presidentes no solicitaban ni obtenían, por ende, facultades extraordinarias para legislar.

En 1936 el Presidente Cárdenas expidió el reglamento del artículo 24 de la Ley de 1935, el cual establece que los secretarios de Departamento Administrativo deben firmar las leyes, decretos, acuerdos y órdenes antes de que lo haga el Jefe del Ejecutivo.<sup>46</sup>

Como da cuenta don Antonio Martínez Báez, en 1932<sup>47</sup> se publica en el *Diario Oficial* un acuerdo del Presidente Pascual Ortiz Rubio, quien define la fórmula promulgatoria que debe observarse: "En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su publicación y observancia promulgo la (el) presente ley (decreto) en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, a..."

Uno de los aspectos de mayor trascendencia del refrendo es el relativo a las enmiendas constitucionales. El artículo 135 dispone que las reformas requieren, por lo menos, del voto de las dos terceras partes de los miembros del Congreso y la aprobación de la mayoría de las legislaturas locales. Asimismo, prescribe que será el Congreso o la Comisión Permanente quien hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaratoria correspondiente. No se hace referencia a la promulgación.

El Ejecutivo, dispone la Constitución de Querétaro,<sup>48</sup> no puede hacer observaciones (y, a nuestro juicio, ni promulgar) a resoluciones del Congreso o de alguna de sus Cámaras cuan-

<sup>46</sup> Artículo 1o.

<sup>47</sup> El 17 de agosto.

<sup>48</sup> Artículo 72, inciso j.

do ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, ni cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos federales ni, tampoco, al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente. Igualmente, y merced a una reforma de 1978, el artículo 70 de nuestra Carta Magna dispone que la Ley Orgánica del Congreso no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación.

Conviene, finalmente, reconstruir las condiciones a las que arroja el recorrido constitucional: a) el refrendo tiene una presencia histórica en México; b) ha faltado claridad sobre la función política y jurídica del refrendo en las disposiciones constitucionales y, particularmente, en las leyes de secretarías y departamentos de Estado; c) se aprecia, por su origen histórico y la evolución que tuvo en la primera mitad del siglo XIX, que el refrendo está asociado al régimen de responsabilidades y al control de Ejecutivo; d) es claro que el refrendo no fue asunto que preocupara a los constituyentes de 1856-1857 y 1916-1917; e) por reforma al artículo 92 de la Constitución de Querétaro y siguiendo una práctica administrativa, así como precedentes legales, se confirió, también, la facultad del refrendo a los titulares de Departamento Administrativo; f) no se contemplan, de manera expresa, excepciones en el uso del refrendo, salvo para el caso de la promulgación, y g) el refrendo secretarial de actos promulgatorios de leyes y decretos del Congreso nunca estuvo prevenida, a excepción de la Constitución de Apatzingán, por todas las cartas constitucionales de México.