

CONCLUSIONES

por

ANTONIO MARTÍNEZ BÁEZ

HACER LAS CONCLUSIONES de los trabajos que aquí se presentan es un gran compromiso que realmente no puedo cumplir pues no es posible hacer un resumen de los magistrales ensayos que en este volumen se integran.

El derecho constitucional, como lo definía un maestro de la Sorbona, es un derecho peculiar porque es un derecho moderno; no existía en la antigüedad el derecho constitucional, porque aparece a partir de la vigencia de las libertades y del principio de separación de los poderes, que se establece precisamente para garantizar la libertad de los integrantes de la comunidad política organizada en el Estado. Ese maestro francés decía que el derecho constitucional, además de moderno, era tanto un derecho doctrinario como un derecho histórico.

El derecho constitucional mexicano, como todos los derechos constitucionales de los distintos países, está repleto de doctrinas, de teorías, de tesis, así como de hechos históricos singulares.

Hemos escuchado aquí una verdadera constelación de tesis sobre el refrendo de los decretos y de las leyes expedidas por el Poder Legislativo, que es ejemplo en los actuales momentos en los que se habla de la quiebra del régimen jurídico y de la ciencia política. Estoy tan complacido de haber escuchado tan doctas, sabias e informadas exposiciones, que no puedo en realidad sino suscribir la totalidad de las distintas tesis que se han expuesto aquí porque todas son verdaderas.

Se han tratado todos los temas que tocan el problema del refrendo ministerial o secretarial: la responsabilidad de los secretarios de Estado en contraste a la irresponsabilidad o inmunidad del jefe del Estado. Se ha examinado la evolución que se inicia con las monarquías absolutas en las que hay la participación de cuerpos convoca-

dos al efecto por el monarca, y el monarca es quien presta la sanción, quien da fuerza de norma jurídica a lo que le han presentado los parlamentarios, los miembros de las Cortes o de los Consejos que se convocan en representación del pueblo.

Se ha hablado aquí de las funciones que tiene el refrendo secretarial, y, particularmente, que el presidente está muy limitado en su responsabilidad y por ello en la emisión de reglamentos, decretos, órdenes, se debe asociar un funcionario que es no simple amanuense, secretario o figura decorativa, sino que es un funcionario que asume una responsabilidad jurídica y política a la vez.

No quisiera yo repetir todo lo que con tanta elegancia han expresado los ensayistas. No me extraña la sabiduría de los profesores que han dedicado ya muchos años a la enseñanza y a la práctica de la política y de la ciencia constitucional y administrativa; me extraña un poco, y crece mi admiración hacia un maestro de derecho laboral, como lo es Néstor de Buen, quien con cierta irresponsabilidad viene aquí a expresar una tesis muy interesante. Claro, suscribir las palabras enérgicas de Jorge Madrazo no tiene ningún mérito, porque creo que hemos sido los dos, él muy joven y yo ya no tan joven, estudiosos del derecho constitucional y dado que como hemos abrevado en las mismas fuentes, tenemos que llegar a los mismos resultados.

Me ha satisfecho mucho la mención de Ramón Rodríguez, profesor de derecho constitucional, heterodoxo y opositor al gobierno de entonces, y que impartía sus cátedras en el Colegio Militar; en donde enseñaba derecho constitucional a los militares. Es autor de un libro muy extraño, y muy incompleto, pero con una serie de aciertos políticos.

He escuchado también el nombre venerable de Coronado, magnífico profesor jalisciense de derecho constitucional, autor de un texto modelo que explica los preceptos constitucionales, aparentemente con pura hermenéutica, pero sencilla y clarísima. He escuchado el nombre de Vallarta, el mayor constitucionalista que ha producido la historia de México. Ilustre juez, doctrinario, y autor de una primera ley completa de Juicio de Amparo.

Pero yo quisiera también terciar en este problema, y voy a ser un poco espectacular, porque además yo escribí un artículo en el año de 1952 que ha sido un poco resucitado recientemente, en el que planteé el problema y contrarié las tesis de la Suprema Corte. Pudiera decirse que en materia de refrendo la Suprema Corte de Justicia siguió una tendencia consuetudinaria del derecho constitucional, pero

no de costumbres ortodoxas que correspondieran a la teoría y al trasfondo histórico del problema.

Con todo el respeto que siempre he tenido al más alto Tribunal de la República y al Poder Judicial de la Federación, me permito discrepar del caso que motivó esa doble publicación de la Ley de Bienes Nacionales a la que se refería Jesús Rodríguez y Rodríguez. Ese caso fue tocado en el seno de la Academia de Legislación y Jurisprudencia por un distinguido abogado de Puebla, don Rafael Martínez Carrillo, quien planteó un problema: ¿Por qué se ha publicado la misma ley en dos ocasiones, una con pocos refrendos y otra con muchos refrendos? Yo intervine en 1952, siendo secretario de Economía, para señalar que no era necesario que el titular refrendara las leyes emanadas del Congreso.

Más recientemente, con motivo de la iniciativa de reformas al artículo 13 de la Ley Orgánica, revisé mis estudios de derecho constitucional para intervenir, en mi carácter de miembro de la Comisión de Puntos Constitucionales del Honorable Senado, y al efecto pedí al benemérito, al ilustre Instituto de Investigaciones Jurídicas, presidido por el doctor Jorge Madrazo, que me proporcionara algunos ordenamientos. Por un lado se me envió la Ley de Secretarías de Estado del año de 1934, en donde se establece precisamente que los decretos, reglamentos, acuerdos, órdenes y las leyes que promulgue el presidente de la República, deberán ser refrendadas por todos y cada uno de los secretarios competentes en las materias a las que las citadas disposiciones se refieran.

Así se inicia la mala práctica que llevó a que la Corte asentara que no podía aplicarse por una Secretaría de Estado una ley si no llevaba el refrendo del titular. Por eso hubo ocasión en que 3 ó 4 años después de haberse publicado una ley y para evitar todos los problemas, se reunieran todos los secretarios para firmar.

Más tarde no sólo los jefes de los departamentos administrativos, que ahora son verdaderas Secretarías de Estado, ligeramente disminuidas, sino también el procurador de la República refrendan. Hubo ocasión también en que el director del Banco de México refrendó disposiciones de trascendencia.

En la Ley de 1934 se encuentra el origen de la tesis, ciertamente extraña, de que refrenden todos los secretarios, pese a lo cual sólo fue refrendada por el secretario de Gobernación. Conforme a esa tesis, por consiguiente, la ley no debió aplicarse por ningún secretario de Estado. La interpretación del artículo 92 de que las leyes y los de-

cretos del Poder Legislativo requieran refrendo, es un verdadero disparate.

Por otro lado, don José de Jesús Orozco Henríquez, secretario académico, me envió también el acuerdo publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 17 de agosto de 1932, y expedido por el presidente de la República, dos y media semanas antes de que mi ilustre paisano, el Ing. don Pascual Ortiz Rubio renunciara como acto heroico. Se dictó este acuerdo al secretario de Gobernación el cual arroja una luz enorme sobre el asunto que nos ocupa.

Hoy tomé el libro publicado por mi ilustre coterráneo Felipe Tena Ramírez, gran amigo y admirado doctor de derecho constitucional, y marqué numerosas leyes que revelan que la promulgación en el siglo XIX se realizaba de manera muy diferente a la que hoy censuro. Por ejemplo: “Mariano Michelena, presidente; Miguel Domínguez y Vicente Guerrero, titulares del Poder Ejecutivo”, y está dirigida al ministro de Relaciones Interiores y Exteriores. Luego Juan Guzmán, que fue oficial mayor de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores. Otro caso: “Guadalupe Victoria, presidente; Nicolás Bravo, Miguel Domínguez a don Juan Guzmán, y luego firma ya en bastardilla Juan Guzmán cumple todas estas disposiciones”. Hay infinidad de leyes firmadas por el presidente exclusivamente, quien ordena al secretario de Relaciones Exteriores, o al secretario de Gobernación que se publiquen. No está refrendando el secretario de Gobernación, sino que sólo está cumpliendo una orden del presidente.

En 1932, el presidente Ortiz Rubio dicta un acuerdo a la Secretaría de Gobernación, de la mayor trascendencia y que conviene leer en su integridad:

A C U E R D O PARA LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

Considerando: Que la fórmula “Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento... Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo Federal, en México, Distrito Federal, a . . .,” que se viene empleando en las leyes o decretos que promulga el Ejecutivo de la Unión cumplimentando la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de la República, es desagradable por la vana ostentación que encierra, así como por adoptar el léxico usado por el clero en la literatura escrita que acostumbra lanzar, circunstancias que chocan con nuestro régimen democrático y liberal, en el

que sólo cuadra el empleo de la modestia del espíritu sano y sencillo del pueblo.

He tenido a bien acordar:

Primero. Las leyes o decretos que sean sometidos al acuerdo del C. presidente de la República para los efectos de la promulgación de los mismos, ya sea que provengan de las Cámaras Legisladoras o que el mismo Ejecutivo de la Unión los dicte, en uso de las facultades extraordinarias que le hayan sido concedidas o proveyendo conforme a sus facultades, por medio de reglamentos, a la ejecución de las leyes en vigor, deberán tener, a partir de la fecha de este acuerdo, como fórmula consagrada a expresar la promulgación en sí misma y a indicar el sitio en que se realiza ésta, cuando tenga lugar en la capital de la República, la fórmula siguiente, después del texto de la ley o decreto de que se trate:

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

Segundo. Cuando la promulgación sea hecha en población distinta a la capital de la República, se variará de la fórmula expresada, solamente la parte correspondiente a dicha circunstancia.

Publíquese y cúmplase.

Quiero destacar que este acuerdo de mi ilustre paisano tiene el mérito de consagrar la fórmula de promulgación que se observa todavía en nuestros días.

Entonces por eso es que ahora no hago sino agregar este pequeño dato histórico; ahora que se habla del parlamentarismo o del congresionalismo de mi ilustre coterráneo, nacido en la misma ciudad que yo, en Valladolid, Michoacán, José Ma. Morelos y de las adaptaciones de la Constitución de Cádiz.

Nuestra Constitución adopta un carácter híbrido con el refrendo secretarial que permite hablar de un presidencialismo atemperado por la necesaria presencia de la contrafirma en los actos administrativos, en los decretos, reglamentos y acuerdos del presidente, que no emanan del Poder Legislativo.

Se requiere de la contrafirma de un ministro responsable porque el presidente es irresponsable de acuerdo con la Constitución. Si el presidente indica que un secretario signe y éste no estima conveniente hacerlo, puede renunciar a su cargo, aunque su sucesor sí proceda a refrendar. Se trata del control de los actos del presidente, pero en una mezcla de ingredientes políticos, jurídicos y doctrinales como aquí se ha expuesto.

Al respecto es útil recordar, sobre todo para beneficio de los jóvenes, que muchas iniciativas de reformas constitucionales eran formuladas por los secretarios de Estado, quienes representando al presidente de la República y asumiendo la responsabilidad inclusive de ser sometidos a un juicio político y de ser destituidos, las presentaban en el Congreso. Por ejemplo, don Sebastián Lerdo de Tejada presentó la célebre iniciativa de reformas a la Constitución, una vez fracasado el intento de democracia semi-directa de la circular de julio de 1867, cuando Juárez buscaba que hubiera un mayor equilibrio entre el Ejecutivo y el Congreso.

Ya en 1861, terminada la Guerra de los Tres Años, cuando el presidente Juárez acudió al Congreso, éste le requirió que los ministros expusieran el programa de gobierno. La cámara, además, se negó a autorizar que sus miembros desempeñaran cargos en el Ejecutivo a no ser que se hiciera esa presentación.

Ese parlamentarismo sería censurado por Juárez en 1867 y por don Venustiano Carranza en 1917. Yo también he criticado que la Comisión Permanente haya sido facultada en la década de los treinta para convocar a sesiones extraordinarias en contra de lo que esos dos grandes mexicanos pugnaron.

Algunos vicios como ese han sido superados recientemente porque ahora caminamos políticamente mejor aunque haya quien lo niegue. Así vemos que no ha faltado quien diga, por charlatanería de partido y sin que se pondere que se trata de una cuestión técnico-jurídica e histórica, que con la reforma al artículo 13 que hemos examinado, se quiere hacer de la Secretaría de Gobernación una especie de vicepresidencia.

Por último, quiero reiterar que cuando el Ejecutivo promulga un acto del Congreso lo hace para cumplir un mandato constitucional y si no tiene observaciones qué hacer lo publicará inmediatamente, y si de acuerdo con la Constitución, procede a hacer observaciones, cubiertos los requisitos del caso, deberá promulgar ese acto sin mayor dilación o recurso. No hacerlo así, no promulgar y publicar el acto del Congreso, equivaldría a una especie de golpe de Estado.

Felicito a las instituciones que han organizado esta Mesa Redonda en la que he participado como profesor retirado hace ya muy cerca de 20 años de la cátedra, después de haberla desempeñado ininterrumpidamente durante 40 años. He querido traer aquí la aportación de un documento michoacano que funda que no hay decreto promulgatorio y que el presidente sólo ha de cumplir la Constitución.