

Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales
de la H. Cámara de Senadores
[29 de noviembre, 1985]

A las Comisiones Unidas que suscriben, fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa que por conducto del C. secretario de Gobernación presentó, con fecha 13 del mes en curso el ciudadano presidente de la República ante los ciudadanos secretarios de esta cámara; Iniciativa que contiene el Proyecto de Decreto que adiciona el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con un párrafo segundo y último, a efecto de que los decretos presidenciales promulgatorios de los actos legislativos formales, esto es, que emanen del H. Congreso de la Unión, requieran solamente del refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

El ciudadano presidente de la República ha formulado esta Iniciativa precedida de una extensa y razonada relación histórica y jurídica acerca de la institución del “refrendo ministerial”, que se ha exigido en nuestro país, desde el inicio de su vida constitucional hasta la vigencia de la Carta Magna de Querétaro; refrendo que se establece para asociar la responsabilidad de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo a los actos importantes y trascendentales del primer magistrado de la nación, ello en cuanto esos actos corresponden a los respectivos ramos en que se encuentra dividida la Administración Pública Federal, siendo tal formalidad constitucional la afirmación de que los actos del primer magistrado existen en sus términos y tienen validez formal y sustantiva, afirmación que conlleva la responsabilidad jurídico-política asumida mediante la contra-firma de tales actos administrativos, dado que, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política Federal, la respon-

sabilidad del presidente de la República se encuentra muy restringida por el respeto debido a sus elevadas atribuciones.

Es por ello, que el artículo 92 constitucional dispone que “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”. En forma congruente con esta disposición constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ordena que esos actos “*expedidos por el presidente de la República*, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el secretario de Estado o el jefe del departamento respectivo . . .”

Según se manifiesta en la Iniciativa que es objeto del presente dictamen, en la práctica se ha establecido y mantenido el criterio de que también en la promulgación de las leyes y decretos expedidos por el Poder Legislativo Federal se requiere que el acuerdo, decreto u orden para que se publique y se cumpla el acto legislativo formal, esto es, la promulgación, a la que se encuentra obligado el presidente de la República por mandamiento explícito de la Ley Suprema, sea objeto del refrendo por parte de los correspondientes secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo; ello de manera tal como si la ley o decreto expedidos por el H. Congreso de la Unión emanasen de la decisión autónoma y exclusiva presidencial; práctica y criterio que carecen de todo apoyo jurídico y que significan una indebida intromisión de los colaboradores y auxiliares del titular del Ejecutivo en las decisiones adoptadas por el Legislativo, y respecto a los cuales no formula observación alguna el ciudadano presidente de la República al ordenar su publicación y su debido cumplimiento.

La argumentación que precede a la Iniciativa que se considera en el presente dictamen, se extiende en el señalamiento de las serias interferencias que ocasiona esta irregular práctica del refrendo, en cuanto afectan los principios de la separación y división de los poderes, así contradicen nuestra historia y doctrina constitucionales; no estando fundadas esas interferencias sino en la errónea aplicación extensiva de un precepto contenido en el artículo 13 de la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, error que debe eliminarse mediante la simple adición de un párrafo a dicho precepto legal ordinario o secundario, que excluya del refrendo a los actos formalmente legislativos, o sea las leyes y los decretos que expida el H. Congreso de la Unión en ejercicio de su función orgánica constitucional.

De la obra recientemente editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, *Diccionario jurídico mexicano* (Tomo VII, página 384, columna segunda) tomamos del artículo “Refrendo”, escrito por el doctor Jorge Carpizo, los siguientes párrafos lacónicos y terminantes “VI. No necesitan refrendo, ni deben llevarlo los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso, porque no son actos propios del presidente y éste, de acuerdo con nuestra Constitución está obligado a promulgar (publicar) las leyes. La práctica de que los secretarios de Estado y jefes de departamento refrenden el decreto presidencial promulgatorio de leyes es más que superflua, viciosa y debe desaparecer”.

Aun cuando sería una cuestión doctrinal, punto secundario y de mera terminología, la clasificación técnica como “decreto” de la orden presidencial de publicar y hacer cumplir lo acordado por el H. Congreso de la Unión, o sea la “promulgación” del acto legislativo formal, la Comisión Dictaminadora considera que la doctrina constitucional mexicana ha admitido ya el uso del término “decreto promulgatorio”, y que es así empleado correctamente en el segundo párrafo propuesto por la Iniciativa para adicionar el artículo 13 de la multicitada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por las consideraciones anteriores, las Comisiones Dictaminadoras respetuosamente se permiten proponer a esa H. Asamblea la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Artículo único. Se adiciona con un segundo párrafo el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en los siguientes términos.

Artículo 13. . . .

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.

T R A N S I T O R I O

Artículo único. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial* de la Federación.

Sala de Comisiones "Miguel Ramos Arizpe" de la Honorable Cámara de Senadores. México, D.F. 29 de noviembre de 1985.

Comisión Primera de Gobernación: Antonio Riva Palacio, Salvador J. Neme Castillo, Alejandro Sobarzo Loaiza, Socorro Díaz Palacios, Gonzalo Martínez Corbalá, José Ramírez Gamero. Rúbricas.

Comisión de Puntos Constitucionales: Antonio Martínez Báez, Renato Sales Gasque, Fernando Mendoza Contreras, Manuel Villafuerte Mijangos, Salvador J. Neme Castillo. Rúbricas.