



**UNIVERSIDAD PANAMERICANA**  
**CAMPUS GUADALAJARA**

**ANA PAULA TELLERÍA RAMÍREZ**

**LA INAMOVILIDAD DEL SECRETARIO DE  
GOBERNACIÓN COMO MEDIO DE REFORZAR EL  
REFRENDO MINISTERIAL PARA LA OBTENCIÓN DE  
UN MEDIO DE CONTROL EFECTIVO DEL PODER  
EJECUTIVO FEDERAL**

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en  
Derecho con Reconocimiento de Validez  
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

**ZAPOPAN, JALISCO, OCTUBRE DE 2008**



65430





# UNIVERSIDAD PANAMERICANA CAMPUS GUADALAJARA



UNIVERSIDAD PANAMERICANA  
CAMPUS GUADALAJARA  
BIBLIOTECA

**ANA PAULA TELLERÍA RAMÍREZ**

## LA INAMOVILIDAD DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN COMO MEDIO DE REFORZAR EL REFRENDO MINISTERIAL PARA LA OBTENCIÓN DE UN MEDIO DE CONTROL EFECTIVO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Tesis presentada para optar por el título de Licenciado en  
Derecho con Reconocimiento de Validez  
Oficial de Estudios de la SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA,  
según acuerdo número 86809 con fecha 13-VIII-86.

Zapopan, Jalisco, Octubre de 2008.



CLASIF: TE DER 2008 TEL

ADQUIS: 65430 Ej-1

FECHA: 05/12/08

DONATIVO DE Deniscia Escobedo

\$ \_\_\_\_\_

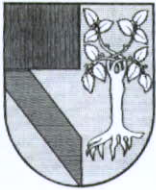
122 h.; 22 cm. + 1 disco óptico de computadora; 12 cm.

Bibliografía: n. 120-122

342.062 097 2 TEL 2008

Tesis (Licenciatura) - Universidad Panamericana Campus  
Guadalajara; 2008.

a. Tesis y disertaciones académicas - Universidad  
Panamericana  
Campus  
Guadalajara



# UNIVERSIDAD PANAMERICANA

CAMPUS GUADALAJARA

ESCUELA DE DERECHO

## DICTAMEN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN

**C. ANA PAULA TELLERÍA RAMÍREZ**

Presente.

En mi calidad de Presidente de la Comisión de Exámenes Profesionales y después de haber analizado el trabajo de titulación en la opción TESIS titulado: **“LA INAMOVILIDAD DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN COMO MEDIO DE REFORZAR EL REFRENDO MINISTERIAL PARA LA OBTENCIÓN DE UN MEDIO DE CONTROL EFECTIVO DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL”**, presentado por Usted, le manifiesto que reúne los requisitos a que obligan los reglamentos para ser presentado ante el H. Jurado del Examen Profesional, por lo que deberá entregar ocho ejemplares como parte de su expediente al solicitar el examen.

Atentamente

EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN



**DR. EDUARDO ISAIAS RIVERA RODRÍGUEZ**

05 de Agosto de 2008

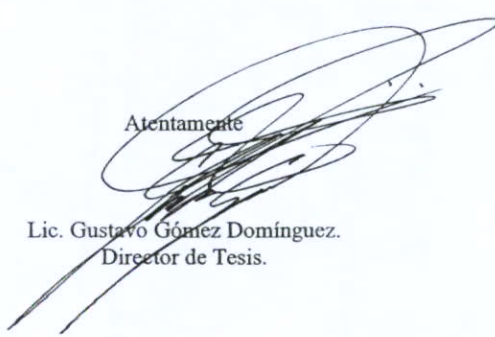
Dr. Isaias Rivera Rodríguez  
Director de la Escuela de Derecho  
Universidad Panamericana  
Campus Guadalajara  
P r e s e n t e

Estimado Dr. Rivera

Me permito comunicarle a usted que la Señorita Ana Paula Telleria Ramírez, quién cursó los estudios de la Licenciatura en Derecho, ha concluido satisfactoriamente su tesis titulada "La inamovilidad del secretario de gobernación como medio de reforzar el refrendo ministerial para la obtención de un medio de control efectivo del Poder Ejecutivo Federal".

Al respecto le manifiesto que el trabajo de investigación realizado por la señorita Ana Paula, que tuve la satisfacción de dirigir, reúne los requisitos de fondo y forma necesarios para solicitar fecha de examen profesional.

Atentamente



Lic. Gustavo Gómez Domínguez.  
Director de Tesis.

*A Dios,*

*En agradecimiento de las personas maravillosas que ha puesto en mi vida  
y de las oportunidades que me ha dado.*

*Ya que, a pesar de mis tropiezos, y mis dudas,  
El nunca perdió la fe.*

*A mi familia,*

*Quienes han formado la persona que soy,  
por quererme lo suficiente para dejarme seguir mi camino...  
apoyándome incondicionalmente aún cuando este dio giros inesperados.*

*A ti,*

*que creíste en mí, que con tu amor me has hecho querer ser mejor persona,  
que me ayudaste a levantarme cuando caí,  
y me arrastraste cuando no quise caminar.*

*A Madrid,*

*Tiempo robado, Hermosa ciudad que inspiró muchas de estas páginas,  
que a fuerza de vencerme a mí misma,  
curó heridas, me dio nuevos sueños y me devolvió la sonrisa.*

## ÍNDICE.

PRÓLOGO.....	8.
INTRODUCCIÓN.....	10.
CAPÍTULO I. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.....	14.
Introducción.....	14.
1.- Formas de Estado.....	14.
1.1.-Monarquía.....	15.
1.2.-República.....	16.
2.- Formas de Gobierno.....	17.
2.1. Régimen Parlamentario.....	18.
2.2. Presidencialismo.....	19.
3.-Formas de Estado y Gobierno en México.....	19.
3.1. Forma de Estado de México.....	20.
3.2. Forma de Gobierno del Estado Mexicano.....	20.
3.3. La Administración Pública Descentralizada.....	22.
3.4. Definición del Refrendo Ministerial.....	22.
Conclusión.....	23.
 CAPÍTULO II. Historia del Refrendo ministerial.....	 24.
Introducción.....	24.
1.- Surgimiento de la figura del Refrendo Ministerial u análogo a nivel internacional.....	25.
1.1.- Origen del Refrendo en Inglaterra.....	25.
1.2.- Origen del Refrendo en Francia.....	28.
1.3.- Origen del Refrendo en Italia.....	30.
1.4.- Origen del Refrendo en España.....	31.
2. Introducción del Refrendo Ministerial en la Legislación Mexicana.....	34.
2.1. Sobre la colección de Fueros y Cartas de la Población.....	35.
2.1.1 Sobre los encabezados.....	36.
2.1.2 Fórmulas relativas a las Rúbricas.....	37.
3. Funcionamiento del Refrendo Ministerial a través de los distintos períodos políticos de la historia de México.....	39.

3.1. El Refrendo en el Cedulaario de Puga de 1563.....	39.
3.2. El Refrendo en la nueva recopilación de 1567.....	41.
3.2.1 Análisis de la Ley de Toledo de 1480.....	41.
3.3. El Refrendo en la Novísima Recopilación.....	44.
3.4. El Refrendo en la obra de las Cortes Españolas de 1810 – 1813...	44.
3.5. El Refrendo en el joven México Independiente.....	47.
3.6. El Refrendo Constitucional entre 1814 y 1827.....	51.
Conclusión.....	54.

### CAPÍTULO III. HISTORIA DE LA FIGURA DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EN MÉXICO.....

Introducción.....	56.
1. -Surgimiento de la figura del Secretario de Gobernación.....	57.
2.- Funcionamiento del Secretario de Gobernación a través de los distintos periodos políticos de la historia de México.....	60.
2.1. Facultades y Funciones Iniciales.....	60.
Conclusión.....	62.

CAPÍTULO IV. El Refrendo Ministerial en el Ámbito Internacional.....	63.
Introducción.....	63.
1.- España.....	63.
2.- Alemania.....	70.
3.- Argentina.....	72.
Conclusión.....	74.

CAPÍTULO V. El Secretario de Gobernación o su equivalente en el Ámbito Internacional.....	76.
Introducción.....	76.
1.- España.....	76.
2.- Alemania.....	80.
3.- Argentina.....	83.
Conclusión.....	90.



CAPÍTULO VI. El refrendo ministerial en México hoy en día y su importante relación con el Secretario de Gobernación.....	93.
Introducción.....	93.
1. Funcionamiento Actual del Refrendo Ministerial.....	93.
1.1 Opinión de distintos autores mexicanos acerca del Refrendo en México.....	96.
1.2. Clases de Refrendos: Características del "Refrendo Gubernativo".....	98.
1. 3. Características del Refrendo en la actualidad.....	99.
1.4. Naturaleza del Refrendo para la doctrina Mexicana.....	99.
1.5. El Refrendo en el espíritu del legislador de 1917.....	103.
2. Facultades y Funciones actuales del Secretario de Gobernación.....	106.
2.1. Otras Facultades y Funciones Políticas actuales del Secretario de Gobernación.....	109.
3. Aplicaciones de legislaciones Internacionales en materia de Refrendo Ministerial en México.....	111.
Conclusión.....	112.
CONCLUSIONES.....	113.
1. Respecto de la historia y función actual del Refrendo Ministerial.....	113.
2. Respecto a la naturaleza y efectividad del Refrendo Ministerial.....	114.
PROPUESTAS.....	116.
BIBLIOGRAFÍA.....	120.



## PRÓLOGO.

El Poder Ejecutivo de la Federación, históricamente ha representado un poder omnipotente dentro del Sistema Legal Mexicano.

Sin embargo, el momento es oportuno para que la verdadera democracia se ejerza en México, motivo por el cual, es menester, entre muchas otras situaciones para tal efecto, que el Poder Ejecutivo Federal verdaderamente se encuentre al servicio del pueblo y limitado por el poder que le fue conferido y por la legislación que le atañe.

Existe dentro de nuestra legislación actual un control sobre las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo Federal, figura que en mi punto de vista no ha sido explotada ni llevada a los extremos que el legislador previó, es decir, el Refrendo Ministerial; sanción ejercida por el Secretario de Gobernación, que va más allá al ser un elemento de validez de dichos decisiones u actos jurídicos.

La doctrina respecto al tema del Refrendo Ministerial del Secretario de Gobernación en actos del Ejecutivo Federal como obligatorio, así como de la inamovilidad de dicho cargo es nula, y la legislación protege la capacidad unilateral y desmedida del Presidente respecto del poder que tiene sobre el mismo, como un cargo totalmente dependiente del mismo en vez de cooperativo.

Motivos por los cuales creo que es muy importante la realización de una investigación jurídica seria de fondo que presente soluciones que nos permitan dar más poder a la figura del Refrendo Ministerial del Secretario de Gobernación y de esa manera un control al Ejecutivo Federal como un paso importante hacia la vida de una verdadera democracia.

En lo personal, indudablemente, el derecho es una pasión constante en mi vida, un compañero incondicional que me ha llevado a perseguirlo estos últimos años con el afán de comprender algunos de sus secretos, por lo que es de especial interés para mí la eficacia de nuestro sistema jurídico actual, de sus

instituciones y figuras políticas, más que la creación de nuevas instituciones y leyes, el tomar una figura jurídica existente y exhibir los medios necesarios para que la misma resulte práctica en nuestro quehacer –como nación- diario.

Creo que lo que propongo en este trabajo de investigación, a pesar de ser una idea sencilla, no pretenciosa, es de vital importancia para la consecución de una verdadera democracia en nuestro país, el sueño ya por varias décadas de todos los mexicanos.

## INTRODUCCIÓN.

El Poder Ejecutivo Federal, cargo ocupado por el Presidente de la República, siempre se ha auxiliado de Secretarios nombrados por el mismo a discreción según sus distintas habilidades para que encabecen distintas áreas dependientes del Poder Ejecutivo en función de la Administración Pública Descentralizada.

En tiempos anteriores, el Procurador General de Justicia de la República también era nombrado a discreción por el Poder Ejecutivo Federal, sin embargo, a miras de "independizar" a cierta manera dicho cargo, se reformó el procedimiento de elección del mismo en tanto que actualmente es propuesto por el Presidente de la República, y el Senado ratifica dicha decisión o bien la deshecha.

La decisión de someter el cargo de Procurador General de la República a la ratificación del Senado ha sido de inmensurable ayuda en lo que refiere a que la división de poder se hizo manifiesta, ya que, no es tan fácil culpar al Presidente de tener una desmedida ingerencia en el sistema penal mexicano, o de ser, en general, omnipotente, si el mismo cargo que el propuso se encuentra fuera de su poder y en la responsabilidad y criterio de una persona distinta al Poder Ejecutivo Federal, lo cual evita la concentración del poder y funge como un mecanismo de control.

Sin embargo, el cargo de Secretario de Gobernación actualmente no necesita la ratificación del Senado –así como ningún otra de las diversas secretarías- lo cual ha tenido como consecuencia que los Secretarios de Gobernación no solo *no* sean personas especializadas y adecuadas al importante cargo que desempeñan, sino simplemente amigos del Presidente de la República que no hacen sino extender el poder del mismo a distintas áreas que no le competen.

Bajo este orden de ideas, analizaré el Refrendo Ministerial. Ahora bien, el Refrendo Ministerial – que no es nada más que la sanción OBLIGATORIA de los

distintos secretarios, generalmente el secretario de gobernación, de distintas decisiones, reglamentos u decretos presidenciales emitidos por el Poder Ejecutivo Federal- fue instituido históricamente como un mecanismo de control al mismo, de esta manera se pretendía que el Presidente no tomase decisiones arbitrarias de manera unilateral y no se pudiese exigir responsabilidad al mismo.

El Refrendo Ministerial, de una tendencia claramente parlamentaria, buscaba que el gabinete presidencial, siendo un grupo de profesionales especializados en las distintas áreas que encabezan, estudiaran, asesoraran y avalaran, hasta cierto punto, las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo Federal.

Como tal, me parece una interesante y sobretodo útil figura, en especial en un país como lo es México, donde constantemente luchamos para la existencia de una verdadera democracia y no de una "presidencia".

Sin embargo, el Refrendo Ministerial no ha sido eficaz jamás, en tanto que el Presidente de la República puede remover de manera libre a sus secretarios y nombrar otros que los remplacen sin la necesidad de reportar a nadie y/o la obligación de obtener la ratificación del Senado.

De esta manera, el Refrendo Ministerial es una mera burla del poder presidencial, ya que si algún secretario se rehusase a sancionar una decisión presidencial, simplemente sería despedido y se nombraría a otro más "obediente".

Considero, sin denostar la importancia de las demás secretarías, que el Secretario de Gobernación es una figura tan básica para nuestra estructura legal como lo es Procurador General de la República, por lo que propongo que dicho cargo fuese ratificado por el Senado e inamovible por el período presidencial – salvo por imprescindibles supuestos que serán en su momento contemplados, de igual forma, por el Senado de la República-, quitando de esa manera la presión



del Poder Ejecutivo sobre el mismo, y ayudando a que dicho cargo funcione de una manera más libre y democrática como un auténtico mecanismo de control.

El Refrendo Ministerial es una útil figura dentro del Poder Ejecutivo que no ha sido debidamente explotada, por decirlo de alguna manera, y, opino que a través de los cambios que se proponen en el presente trabajo de investigación – inamovilidad y ratificación del Senado del cargo de Secretario de Gobernación- se lograría que dicho mecanismo de control sobre el Poder Ejecutivo Federal fuese eficiente, situación que beneficiaría la existencia de una verdadera democracia en México.

La democracia en México a través de los años no se ha desarrollado como se previó por nuestros legisladores y de la manera en que como ciudadanos lo deseábamos; esto en gran parte por la fuerza del legendario Presidente, el Poder Ejecutivo Federal, en tanto que nuestra realidad histórica más que democracia se asemeja peligrosamente a una dictadura.

Indudablemente México ha mejorado en los últimos años, sin embargo, a través de un control real sobre el Poder Ejecutivo Federal se obtendría un instrumento importante para llegar a una verdadera democracia. Es por este motivo que sugiero reformar la figura jurídica del Secretario de Gobernación para dar más poder a la ratificación formal de las desiciones presidenciales por parte del mencionado Secretario de Gobernación, de esa manera ejerciendo un verdadero poder sobre el Poder Ejecutivo Federal.

Pretendo analizar las legislaciones existentes en México y alrededor del mundo respecto del Refrendo Ministerial y de la figura del Secretario de Gobernación – o bien, su figura jurídica análoga- así como también analizar el proceso histórico de dichas figuras a lo largo del desarrollo de México a miras de proponer efectivas reformas que logren trascender a la práctica real como medio de control sobre el Poder Ejecutivo Federal, y de esta manera lograr: **Comprobar que mediante la inamovilidad del Secretario de Gobernación se dará**

**fuerza a la figura legal del Refrendo Ministerial, resultando este en un medio activo de control sobre el Poder Ejecutivo Federal.**

El método de investigación que utilizaré a miras de comprobar que la inamovilidad del Secretario de Gobernación dará fuerza a la figura legal del Refrendo Ministerial, resultando este en un medio activo de control sobre el Poder Ejecutivo Federal, trayendo así seguridad jurídica a los ciudadanos será primordialmente *deductivo-comparativo*, en tanto que a través del funcionamiento del Refrendo Ministerial en otras legislaciones podré determinar de experiencias comunes si dicha figura legal sería en realidad plausible y exitosa en México si se realizarán cambios en tanto a las partes que intervienen en la misma, es decir, al Secretario de Gobernación.

Aplicaré el Método de Investigación *deductivo-comparativo* a través de técnicas de investigación *documental* y *hemeroteca*, la cual me ayudará a analizar la legislación actual en México en lo que al Secretario de Gobernación y el Refrendo Ministerial se refiere, así como también *legislación internacional* y su funcionamiento en ese aspecto, también utilizaré la *investigación de campo* para apoyar que de hacerse los cambios legislativos propuestos en la figura legal del Refrendo, las repercusiones prácticas beneficiarían a los ciudadanos en general.

## CAPÍTULO I. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO.

### Introducción.

Previo a entrar de lleno en el análisis motivo del presente documento de investigación, quisiera, de manera somera, identificar los distintos tipos de Estado y tipos de Gobierno existentes, para lograr encuadrar el instrumento que nos concierne así como la figura gubernamental que lo ejerce.

El estado puede revestirse de diversas formas, en su estructura y en su actividad política.

La forma de Estado en sí, se refiere al "todo" del Estado, es decir a su estructura jurídico-política, al *género* del estado, mientras que la forma de Gobierno se refiere a una parte o *especie* de ese género, como bien lo expuso Miguel Acosta Romero: "...precisamente los órganos a través de los cuales se ejercita el poder.."<sup>1</sup>.

Mediante las distinciones que a continuación se precisan, espero identificar con claridad la clasificación, por llamarla de alguna manera, de la Forma de Estado y Forma de Gobierno de nuestro país.

### 1.- Formas de Estado.

Las Formas de Estado son los modos de estructurarse que comprenden el todo social, tal y como anteriormente referí. Existe, siendo un tema tan fundamental en el estudio del Derecho, diferentes vertientes con sus respectivos seguidores. Cada una tan válida como la anterior. Sin embargo, para no entrar en controversias en este "antecedente" del tema en cuestión, expondré brevemente la que a mi juicio más se adecua al tema en discusión de este trabajo.

---

<sup>1</sup> ACOSTA, Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, D.F., 2001. p.121.



Las Formas de Estado hacen referencia al Estado en su calidad de Persona Jurídica soberana y de derecho público, tomando en cuenta las características que lo componen, como son:

1. Territorio.
2. Fines.
3. Gobierno.
4. Soberanía.
5. Población.
6. Orden Jurídico.

Comulgo con la idea expuesta por Miguel Acosta Romero<sup>2</sup> respecto de la existencia de tres primordiales Formas de Estado, tomando en cuenta la relación del mismo con los seis elementos citados anteriormente, mismas que son:

- \* Monarquía: Absoluta o Constitucional.
- \* República: Central o Federal.
- \*Otras.

### **1.1.-Monarquía.**

#### *Absoluta.-*

La monarquía fue, históricamente, la forma primordial de Estado. A partir de la Edad Media, hubo en Europa infinidad de Monarquías, la gran mayoría, por no decir todas, autocráticas y absolutistas.

El poder del rey, era indiscutible, ceñido siempre a un "derecho divino" a gobernar, otorgado por Dios mismo, solamente a la persona del Rey, y por lo tanto, intocable e incuestionable, situación que legitimizaba la soberanía del rey.

#### *Constitucional.-*

---

<sup>2</sup> *Ibidem.* p. 119.

A partir de 1648, en Inglaterra, con la importancia que tomó el Parlamento, nace la Monarquía Constitucional, y con ella el principio típico inglés de que el "*El Rey reina pero no gobierna...*"<sup>3</sup>.

Posteriormente el concepto de monarquía constitucional fue esparcido a lo largo de Europa como manera de conservar las monarquías absolutas, hasta cierto grado, una vez que el absoluto "derecho a gobernar" comenzó a perder popularidad ante las mentes leídas de la época.

Me parece que esta distinción, en la que el rey "reina" pero no "gobierna" es un ejemplo clásico de la fina distinción entre Forma de Gobierno y Forma de Estado. En una monarquía constitucional, el Rey es el Jefe de Estado, representando el mismo ante otros Estados a nivel internacional, siendo el Primer Ministro (como se le llama en Inglaterra, aunque varía según cada país que sigue este régimen) es el Jefe de Gobierno y toma en sí las desiciones que guían el Gobierno diario del país.

## 1.2.-República.

La palabra "República" como bien lo indica su significado etimológico (del latín *res publica*, la cosa pública, lo público)<sup>4</sup>, se caracteriza, de manera dramáticamente opuesta a la monarquía, al ser una Forma de Estado fundada primordialmente en la representación, es decir el derecho al voto, tomando del mismo su legitimidad y soberanía.

### *Central.-*

La República Central obedece primordialmente, valga la redundancia, a un poder central que hasta cierto punto "controla" la representación que media en la misma e implementa las desiciones que se lleven a cabo como resultado de la representación de los gobernados.

<sup>3</sup> *Ibidem*. p. 123.

<sup>4</sup> *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VI. Q-Z.* Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004. p.246.

*Federalista.-*

Clásicamente Norteamericana, idea original de los Estados Unidos de América, cuyo origen se atribuye al legendario escrito –malentendido sin embargo novedoso en su confusión- de A.J. Madison y J.Jay Hamilton, *El Federalista*, y posteriormente, junto con el fenómeno de la independencia de América, adoptada por muchos Estados en Norte, Centro y Sur América.

En esta específica Forma de Gobierno se contempla la coexistencia de distintas entidades federativas que conservan cierto nivel de independencia y soberanía bajo el esquema clásico de República, pero unidas en cuestiones fundamentales, lo cual les permite libertad interna aunada a un frente unido al exterior que las fortalece como individualmente no podrían<sup>5</sup>.

## 2.- Formas de Gobierno.

Las Formas de Gobierno, como he venido manifestando, sólo hacen referencia a una parte del Estado, es decir, a los órganos que ejercen en poder, es la estructura que adoptan los órganos o poderes del Estado, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y las relaciones políticas que establecen entre si.

La Teoría Política, desde grandes pensadores como lo fueron Platón, Aristóteles y Polibio, han tratado de desentrañar las distintas formas de Gobierno que existen, como bien expuso Héctor González Uribe<sup>6</sup>, Aristóteles ha sido el que mejor explicó las Formas de Gobierno de la siguiente manera:

Carácter Numérico	Carácter Cualitativo	
	Puras o Rectas	Impuras o Degeneradas
Una sola persona	Monarquía	Tiranía

<sup>5</sup> HAMILTON, A.J. Madison y J. Jay. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1998.p.67.

<sup>6</sup> GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. Editorial Porrúa. México D.F. 1982. p. 395.

Un grupo de personas	Aristocracia	Oligarquía
Multitud de personas.	República (actualmente Democracia)	Democracia (actualmente nuestra Demagogia)

Para el tema de este trabajo, conviene analizar las formas de Gobierno que son de mayor interés, por decirlo así, del Derecho Administrativo, es decir, las variaciones existentes dentro de la actual Democracia como son el Parlamentarismo y el Presidencialismo para posteriormente poder analizar el propio Presidencialismo en México y los tintes Parlamentaristas en su régimen como lo es el Refrendo Ministerial.

### 2.1. Régimen Parlamentario.

En este régimen se aprecia la supremacía política en los asuntos del gobierno del poder legislativo, o bien del parlamento.

El clásico ejemplo, es, sin lugar a discusión alguna, Inglaterra, en donde se elige a los miembros del Parlamento Inglés mediante elecciones celebradas entre dos partidos políticos, siendo el partido ganador el que designa Primer Ministro (Jefe de Gobierno) y mayoría de miembros en la cámara de Comunes, así como Ministros, ejecutando su programa de gobierno previamente planeado y conocido por la población en general.

El Parlamento Inglés –poder legislativo- controla efectivamente al Primer Ministro a través del *refrendo ministerial* ya que los ministros comparten la responsabilidad con el Primer ministro o Jefe de Gobierno respecto a las desiciones que lleva a cabo, en tanto que un voto de censura del Parlamento implica la dimisión de los miembros que refrendaron dicha desición.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> ACOSTA, Romero Miguel. *Op. Cit.* p.126.



## 2.2. Presidencialismo.

En un régimen presidencial, como su nombre lo indica, es propiamente el Poder Ejecutivo el que ejerce efectivamente el poder.

Ningún régimen presidencial es idéntico a otro, sin embargo, presentan ciertas características en común, que acertadamente recopiló el Licenciado Miguel Acosta Romero y a quién me permito citar a continuación:

- a).- *Preponderancia Política del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes.*
- b).- *Se reúnen en una sola persona las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, que es el Presidente de la República.*
- c).- *El titular del Poder Ejecutivo selecciona libremente a sus colaboradores, los Secretarios de Estado, sin ingerencia del Congreso y también tiene facultad para removerlos.*
- d).- *Los Secretarios de Estado no funcionan en gabinete colegiado, Consejo de Ministros.*
- e).- *Los Secretarios de Estado tienen responsabilidad política frente al Congreso.*
- f).- *El Congreso no tiene facultades de censura, para los Secretarios y jefes de Departamento Administrativo.*
- g).- *Los Secretarios de Estado son funcionarios subordinados jerárquicamente al Presidente de la República y Responden personalmente ante él.<sup>8</sup>*

## 3.-Formas de Estado y Gobierno en México.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40 establece que la forma de gobierno y estado de la República Mexicana es la siguiente: *"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."<sup>9</sup>*

Dicho artículo de la Carta Magna no deja lugar a dudas respecto al régimen vigente en México, sin embargo, lo exploraré a luz de lo que hemos venido estableciendo en el presente capítulo.

<sup>8</sup> *Ibidem*. p. 128.

<sup>9</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### 3.1. Forma de Estado de México.

Los Estados Unidos Mexicanos están constituidos, como bien lo aclara el artículo anteriormente citado, como una *República Federal*, en donde existen varios "estados" u "entidades federativas" que a pesar de gozar de libertad para su funcionamiento en los tres tipos de poder (ejecutivo, legislativo y federal) se encuentran unidos intrínsecamente como una *Federación*, acatando las normas de la Federación sobre las locales, cediendo parte de su libertad a la misma, participando de igual forma a través del sistema electoral, y presentando un frente unido en el ámbito internacional.

### 3.2. Forma de Gobierno del Estado Mexicano.

De acuerdo a nuestra clasificación, eminentemente es *Democracia de tinte Presidencial*. Se reúne en una sola persona la calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, es decir en el Poder Ejecutivo Federal o Presidente de la República.

No existe Primer Ministro, ni gabinete que trabaje en forma colegiada y tenga responsabilidad frente al Congreso. El Congreso no tiene voto de censura.

El Presidente *nombra y remueve libremente* a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal (Secretarios de Gobierno).

Las facultades constitucionales del Presidente de la República van *más allá* que las de los poderes legislativo y judicial.

Y, de suprema importancia para nuestro tema, *el Refrendo Ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso*.

*El Gobierno de la Federación:*

Conforme a los artículos 50 al 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>10</sup>, podemos dilucidar que el Gobierno, en el nivel Federal, de México, esta conformado de la siguiente manera:

- a) *Ejecutivo*. Presidente de la República. Auxiliado en sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado, por la Procuraduría General de la República, Gobernador del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas del estado y fideicomisos públicos.
- b) *Legislativo*. Integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.
- c) *Judicial*. Suprema Corte de Justicia, Tribunal Electoral, Consejo de la Judicatura Federal, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios y los Juzgados de Distrito.

#### *El Gobierno Local:*

Contemplado en los artículos 40,41 y 115 a 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>11</sup>, se ejerce a través de los poderes locales de cada entidad federativa, el Ejecutivo, se deposita en el Gobernador del Estado, mediante elección popular directa, con órganos administrativos que lo auxilian. El Legislativo lo constituye el Congreso Local, integrado por los diputados electos directa e indirectamente. El Judicial está integrado por el Tribunal Superior de Justicia (con salas unitarias y/o colegiadas), Juzgados de Primera Instancia, Menores, Civiles, Penales y Juzgados de la Paz.

La base del Gobierno Local en México es el *municipio*, previsto por el artículo 115 constitucional, mismo que previene que el Ayuntamiento estará a cargo del mismo, siendo propiamente un cuerpo colegiado de elección directa que realiza funciones administrativas, teniendo en ciertos casos juzgados municipales y facultad de iniciativa de leyes.

---

<sup>10</sup> *Ibidem*. p.128.

<sup>11</sup> *Idem*.



### 3.3. La Administración Pública Descentralizada.

El Estado se encuentra a cargo de la satisfacción de los intereses colectivos de sus ciudadanos por medio de su función administrativa.

El Poder Ejecutivo Federal en México, como en muchos otros países, es el conducto por el cual el Estado practica su función administrativa, (sin querer pronunciarme respecto a si el Estado en sí tiene personalidad, ni entrar en detalles confusos, al ser este un tema controvertido en Derecho Público) teniendo la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de dichos intereses generales.

Esto es, pues, de la manera más sencilla, la Administración Pública, y en el caso mexicano que nos atañe, se encuentra descentralizada en tanto que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal distribuye todos estos asuntos administrativos encomendados al Ejecutivo Federal entre las diversas secretarías a su cargo o bien a organismos públicos y/o dependencias convenientes.<sup>12</sup>

### 3.4. Definición del Refrendo Ministerial.

Dentro de la mencionada Administración Pública Descentralizada, existe la figura del Refrendo Ministerial, la cual, analizaremos a profundidad en este trabajo, pero por el momento me conformo con enclavarla en su lugar y definirla *a priori*:

El refrendo es una institución autónoma, independiente, que tiene por función el conferir validez a los actos presidenciales. Refrendo es un acto, emitido por el Secretario de Ramo, en ejercicio de una formal atribución de la Constitución, que actúa como requisito indispensable para la validez de los actos refrendados, en virtud del cual, el mismo Secretario hace propios los actos

---

<sup>12</sup> FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, D.F., 1986. pp.119-129.

refrendados, asumiendo, por ello, la responsabilidad constitucional de su ejercicio y cumplimiento<sup>1314</sup>.

A lo largo del presente escrito la definición anterior cobrará claridad conforme analizamos los distintos aspectos del Refrendo Ministerial.

### **Conclusión.**

Así pues, México es una República Federal Presidencialista, o bien, como lo manifiesta su propia Carta Magna de manera más amplia *"República Representativa Democrática Federal, compuesta de Estados Libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación"*<sup>15</sup>

Es decir, su Forma de Estado busca la legitimización del poder y la soberanía a través del acuerdo popular, embistiendo de poder a su Poder Ejecutivo Federal –tanto como Jefe de Gobierno y Jefe de Estado- para que el mismo, auxiliado de distintas personas y organismos, lleve a cabo la administración pública y como consecuencia la obtención del ansiado bien común.

Con este análisis superficial de la composición general del gobierno mexicano, podemos darnos cuenta, que, a pesar de ser, sin lugar a la menor duda, *presidencialista*, existen, de entrada, matices *parlamentarios* sembrados en sus sistema jurídico que se mantienen latentes e inútiles en el mismo, como lo es el Refrendo Ministerial que desde ya se aprecia como una figura contraria al régimen presidencialista al definir su opuesto, el parlamentarismo inglés.

<sup>13</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Algunos Apuntes para la historia del Refrendo Ministerial*. Universidad de Guadalajara, Colección Fin de Milenio, México, 1996. p.12.

<sup>14</sup> Aprovecho la primer cita realizada respecto del Doctor Barragán y su libro *"Algunos Apuntes del Refrendo Ministerial"* para expresar mi admiración y mi agradecimiento a la labor de investigación realizada por el mismo en dicho documento, inspiración de gran parte de este Trabajo de Investigación, así como también guía invaluable de fuentes de información del tema del "Refrendo", cuya documentación es un tanto árida en comparación de muchas otras figuras legales mexicanas.

<sup>15</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 40.

## CAPÍTULO II. HISTORIA DEL REFRENDO MINISTERIAL.

### Introducción.

El tema central de este trabajo de investigación, como confío haya quedado claro, no es más que la unión de un acto, como lo es el Refrendo ministerial, con el ejercicio consciente del mismo por su titular, el Secretario de Gobernación.

A pesar de estar intrínsecamente vinculados, son –El Refrendo y el Secretario de Gobernación– dos temas distintos que quisiera ver de manera individual para poder apreciar a cada uno antes de llevarlos a su exposición conjunta como medio de control.

El Refrendo, como el acto jurídico, la sanción a ejercer, me parece la opción lógica para comenzar.

Siendo tan sencillo en sí como acto –una rúbrica– es difícil establecer un origen, sin embargo, es generalmente aceptado como de nacimiento Inglés.

En esto estoy en desacuerdo, junto con el Doctor José Barragán Barragán<sup>16</sup>, ya que, a pesar de que yo considero el “caso inglés” como el mayor exponente y el obvio creador del sistema parlamentario, no existen pruebas definitivas de que la monarquía inglesa haya “creado” el Refrendo ministerial antes de cualquier otra monarquía europea, si bien fue el que supo, al implementar su sistema parlamentario, convertirla de una mera rúbrica a una clave de dicho sistema monárquico parlamentario que rige a Inglaterra, imitado más nunca duplicado por distintos Estados.

---

<sup>16</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p.25.

## **1. Surgimiento de la figura del Refrendo Ministerial u análogo a nivel internacional.**

Independientemente de los distintos significados que pueda tener el Refrendo según el país, idioma o cultura, me parece seguro afirmar que existe el acuerdo tácito universal de reconocer al Refrendo como la acción de firmar un documento.

Comúnmente se describe dicha acción de manera directa –firmar, rubricar, confirmar- las restantes expresiones –como lo es refrendar- en realidad se emplean para describir la misma acción de firmar, haciendo alusión a la intervención de una autoridad u competencia.<sup>17</sup>

El nacimiento del refrendo ministerial o bien de su figura jurídica análoga no fue en si un hecho universal, sino más bien un fenómeno, una idea, que se fue infiltrando en las distintas legislaciones, adaptándose según la particular norma de cada estado y sus necesidades como tal.

### **1.1. Origen del Refrendo en Inglaterra.**

Es importante analizar el origen del Refrendo Ministerial en Inglaterra, independientemente de la opinión de que el Refrendo nació en dicho país o no, al ser este el país expositor del régimen parlamentario por excelencia, es decir, el país que se ha especializado en contra pesos políticos más eficaces a lo largo de la historia occidental y en la actualidad.

Más que ningún otro país, la política británica sólo se puede entender examinando su historia. La historia de un Estado que cambió sus metas principales aproximadamente 5 veces en los últimos 900 años y que se hizo más fuerte con cada cambio.

---

<sup>17</sup> *Ibidem.* p.25.



El estado Británico, y su innovadora combinación de condiciones dadas e invención política dieron el origen al parlamentarismo, que es responsable de adaptar figuras políticas europeas, como lo es el Refrendo, y lanzarlas al ámbito político internacional.<sup>18</sup>

Considerada como *el primer estado moderno*, para fortalecer su solidaridad y su control, los conquistadores normandos erigieron un Estado altamente centralizado. El derecho consuetudinario en Inglaterra logró ligar el derecho antiguo con un nuevo sistema político. (Situación que, cabe destacar, probablemente ningún otro pueblo más que el inglés podría lograr sin caer en una deformación legislativa irreparable).

A pesar de no contar con Constitución *per se* como el resto de los países europeos y americanos, los ingleses cuentan con rica legislación que comienza, con la famosa *Carta Magna* de 1215. Documento que, curiosamente, fomentó la tradición de averiguaciones específicas de crímenes cometidos, lo cual desarrolló en el Parlamento la tradición de "averiguar": Surgió el Gran Consejo del Rey alrededor de 1240<sup>19</sup>, basándose en el principio de que "*lo que afecta a todos debe de ser aprobado por todos*" situaciones que desencadenaron una mayor participación del pueblo en el gobierno y un mayor poder del poder legislativo (parlamento) como detentador de gran mayoría de la opinión pública.

A raíz de las guerras civiles entre las casas de Lancaster y York por la Corona Inglesa, la *Corona* en sí logró perdurar sin necesidad de persona que la detentara. Es decir, los ingleses lograron que la función de la corona se independizara de la existencia de un monarca dado. Poco a poco su organización *al interior* fue tomando forma –y fuerza– sin necesidad de Rey u Reina.

---

<sup>18</sup> Dicho esto, aclaro, si bien es cierto que no creo que el Refrendo como tal haya tenido su origen en Inglaterra, es obvio que Inglaterra, mediante su citado Parlamentarismo, adaptó el Refrendo como medio de control, lo refinó y reguló haciendo del mismo una figura eminente y eficiente que llama la atención como característica del Gobierno Inglés.

<sup>19</sup> DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998. pp.389 al 409.

Como bien dijo John Austin, el jurista inglés: “No hay nada entre el cielo y la tierra que no pueda hacer el parlamento”.<sup>20</sup> El Gobierno del Parlamento se convierte en una realidad inglesa de manera paulatina y práctica. Infectada siempre de la fría lógica inglesa. Es increíble el orden inglés en este aspecto, y cabe la pena destacarlo, a pesar de no tener constitución escrita, ni separación de poderes formal ni siquiera revisión judicial de los actos del Parlamento. Todo parece estar basado en fe.

Conforme crece el poder del Parlamento, las limitaciones del monarca y del parlamento (e inclusive de las cámaras del Parlamento, los Lores y Los comunes) se fueron definiendo, sin embargo, la responsabilidad, la unificación de criterios y las decisiones siempre fueron ratificadas mediante la rúbrica o Refrendo de quien en ese caso resultase conveniente.

El Rey u Reina se veía sujeto a la “autorización” del parlamento para toma de decisiones, erogaciones el erario público, etc. de igual forma que el Parlamento, concretamente el Primer Ministro, líder del Partido en mayoría (trionfador de las elecciones) se ve obligado a obtener la Sanción Real en legislación nueva y decisiones varias respecto al gobernar diario del pueblo.<sup>21</sup>

Así es como Inglaterra, se deslinda rápidamente de los principios medievales, que analizaremos en los siguientes países, de “el rey no puede errar” y establece un Reinado del Parlamento. Una supremacía del Poder Legislativo en un país sin legislación fija.

Sin embargo, al ser toda esta evaluación paulatina, y la de los otros países, tajante e impulsiva, como todos los cambios de Gobierno en Europa, es difícil poder otorgarle a Inglaterra el origen de la Rúbrica Refrendataria, aunque innegable concederle la supremacía.

---

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 400.

<sup>21</sup> GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Op. Cit.* p. 83

## 1.2. Origen del Refrendo en Francia.

El origen del Refrendo en Francia es también un tema de análisis de especial importancia al ser una de las naciones europeas que logró un cambio exitoso, si bien en su época turbulento, de un régimen monárquico puro a un sistema republicano, indudablemente sus orígenes monárquicos y su establecimiento de contra pesos como lo fue el Refrendo, influyeron la creación de su actual forma de gobierno, y ayuda a iluminar la evolución de una figura en transición de regímenes y su utilidad en ambos.

Los autores franceses no parecen interesarse mucho sobre los posibles orígenes de la institución del Refrendo, o de la *contraseing*, que es el término técnico empleado por la doctrina y los textos legales. Comúnmente se admite que el refrendo proviene de la tradición inglesa, aceptando igualmente el sentido general, la naturaleza y el alcance que esta institución tiene en la doctrina inglesa.

León Duguit, por ejemplo, nos explica el tema, aduciendo a que se trata de un viejo principio de derecho monárquico inglés que reza lacónicamente “the king can do no wrong” (*el rey no puede errar*) y que traduce al francés como “*roi ne peut malfaire*”.<sup>22</sup>

A continuación Duguit comenta que, en un principio, se considera sagrada e inviolable la persona del rey, y por tanto, exenta de toda responsabilidad: *le roi ne peut malfaire, donc il est toujours irresponsable. Sa personne est ainsi inviolable, et il est irresponsable.*<sup>23</sup> (*El rey no puede errar, entonces, es siempre irresponsable. Su persona es inviolable, no sujeta a la Responsabilidad.*)

La responsabilidad se traslada, entonces, sobre los ministros del Rey, toda vez que no es posible el gobierno sin que haya responsabilidad. Al principio, vuelve a recordar Duguit, se trató de una responsabilidad personal, de donde

<sup>22</sup>DUGUIT, León. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Editorial Comares. Madrid, España. 2005. p.146.

<sup>23</sup> *Ibidem*. p.146.



surge el *impeachment* del Derecho Inglés, pero que, a finales del siglo XVIII la responsabilidad es solidaria y política.

De manera que: *“Mais si le roi ne peut mal faire, il peut entre entouré de mauvais conseillers...Des lors, tout acte du roi doit être fait avec le concours d’un ministre et contresigné de lui, puisque celui-ci seul est responsable”*.<sup>24</sup> (Si el rey no puede errar u malobrar, entonces, todo acto del rey firmado por uno de sus ministros, hace del contrasignante el responsable del acto).

Como se aprecia, parece que León Duguit renuncia a buscarle un origen propio al Refrendo dentro de la tradición francesa. Y, lo que es grave, acepta la versión – sin discutirla- de que el Refrendo surge del derecho inglés de donde pasa al mismo derecho francés.

El Refrendo, según esta doctrina, vino a constituirse como un elemento importante del sistema parlamentario: Debrash y Daudet Yves dicen: *“En régime parlementaire, le chef de l’état étant irresponsable politiquement, le contresigné a pour effet de faire endosser aux ministres la responsabilité politique de l’acte Contresigné”*.<sup>25</sup> (En el régimen parlamentario, el jefe de estado es políticamente irresponsable, utilizando el refrendo a efectos de endosar a sus ministros responsabilidad).

Como quiere que sea, en Francia pervive el Refrendo y se prescribe aún hoy en día la contrafirma ministerial para la validez de sus actos, en la expresión de la docta del derecho, María Paola Viviani<sup>26</sup> *“...per la validità dei suoi atti.”* (para la validez de sus actos). Ha cambiado, desde luego, pasando de un régimen parlamentario donde el rey es irresponsable ciertamente, pero apenas si ejerce poder real, a un régimen, también parlamentario, en donde el Presidente sigue siendo irresponsable, pese a que llega a concentrar un enorme poder político y así lo ejerce, sin responsabilidad directa.

<sup>24</sup> *Ibidem*. p.146.

<sup>25</sup> YVES, Debrash y Daudet. *Lexique des termes politiques*. Editorial Comares. Madrid, España. 2005. p. 91

<sup>26</sup> VIVIANI SCHLEIN, Maria Paola. *Aggregazioni e fusioni di comuni in cantontiano*. La edizione del molino, Como, Italia, 2001. p. 28.

Esto es, el Presidente francés no es responsable personalmente sino de ciertos casos muy especiales, como el de traición por que el Refrendo –aún admitiendo la responsabilidad total o parcial en la persona del Jefe de Estado, poco escrupuloso en la observancia de la Constitución, en general hace responsable a la persona que refrenda sus despachos.

Igualmente, se cree que el refrendo constituye un elemento necesario para el correcto funcionamiento del mismo régimen parlamentario, sobre todo tratándose expresamente de la materia de la responsabilidad inherente al ejecutivo frente al poder legislativo.

### **1.3. Origen del Refrendo en Italia.**

El caso específico de Italia es de vital importancia en cualquier estudio de países de corte legal latino, como lo es México, ya que es un país que logra combinar el antecedente legal e histórico europeo con un sistema legal similar a los que trascendieron a la América colonizada.

Dos son las tesis que nos explican el origen del Refrendo en Italia, conforme a lo expuesto por el Doctor José Barragán Barragán en sus acertados *Apuntes para la historia del Refrendo Ministerial*.<sup>27</sup> En efecto, un sector de la doctrina acepta que la contrafirma del Derecho Italiano proviene de la influencia inglesa, o de la adopción en Italia del sistema parlamentario inglés. Cereti, por ejemplo, cita el mismo viejo principio inglés de “*The king can do no wrong*”, traducéndolo como “*il re non puo far male*”. Para otro sector, en cambio, la contrafirma tiene su origen en la etapa de la monarquía absoluta, cuando se exigía la necesidad de registrar y de autenticar las resoluciones del Rey<sup>28</sup> y sólo en una etapa posterior, es cuando se gana la lucha contra el monarca y se le

<sup>27</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* pp. 17-22.

<sup>28</sup> Véase BISCARETTI DI RUFFIA. *La proposta nel Diritto Pubblico*. Roma, 1936. p. 64 y GUARINO G. *Il presidente Della Reppublica Italiana en Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*. 1951. pp. 919 y siguientes. *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* pp. 17-22

limita el poder, precisamente por el Refrendo según el sistema parlamentario inglés.

Históricamente en Italia se consagraba la doctrina tradicional sobre el refrendo, es decir, se establecía por un lado la irresponsabilidad del rey y, por otro, se exigía que todos sus actos debían ser refrendados por sus ministros. Después, durante una etapa fascista, el refrendo tuvo un carácter meramente formal y que no importaba ninguna clase de responsabilidad para los refrendatarios. (Situación repetida en los distintos regímenes totalitarios europeos que buscaban "validar" al dictador).

En la actualidad, el refrendo del Derecho Italiano se encuentra bastante evolucionado, demostrando un gran paralelismo con la evolución seguida por el sistema francés a partir de 1958, especialmente en la tendencia hacia la concentración del poder y a su personalización.

Se insiste que el principio de la irresponsabilidad por parte del Rey, era razonable en cuanto él verdaderamente no ejercía poder efectivo. Pero que, en cambio, en los casos de Italia y de Francia, ese principio no resulta tan razonable por que los respectivos Jefes de Estado han concentrado un gran poder real, que ejercen sin sujetarse a un sistema de responsabilidad determinado y efectivo.

La constitución vigente en Italia establece en su artículo 89 que todos los actos, sin excepción alguna, del Jefe de Estado sean refrendados por los ministros, relevándose por tanto a dicho Jefe de Estado de toda posterior responsabilidad. (A excepción de los supuestos especiales de alta traición).<sup>29</sup>

#### **1.4. Origen del Refrendo en España.**

España, como madre patria de la República Mexicana, es y será siempre un absoluto necesario al analizar cualquier figura legal y/o política en nuestro país,

---

<sup>29</sup> *Constituzione Della Repubblica Italiana, 1947.*

en tanto que sus orígenes, siempre se remontaran a España y lo que esta, al colonizar México, adaptó para su forma de gobierno.

La doctrina española, tiene un planteamiento acerca del Refrendo muy similar al que anteriormente se citó de la doctrina italiana y francesa, al ser también de corte latino, sin embargo, como más tarde analizaré, la doctrina española difiere principalmente de las de Francia e Italia en lo que a la responsabilidad real se refiere.

Al mencionar el problema del origen del Refrendo, Escriche por ejemplo en su conocido *Diccionario de la Legislación y Jurisprudencia* define la voz "refrendar" como la acción de "legislar un despacho o cédula firmando después de la firma del superior" y luego añade "antiguamente marcar las medidas, pesas y pesos".<sup>30</sup>

Pérez Serrano por su parte relaciona la aparición del Refrendo con el uso de los sellos reales y con la suscripción que el canciller o notario público realizaba al pie del documento en que aparecía la firma real.<sup>31</sup>

A pesar de esto, no sólo es interesante analizar el problema del origen del refrendo en España, sino la misma secuencia constitucional. Existen estudios particulares – como el de Pérez Serrano- pero aún no tenemos un estudio que nos ofrezca la visión de conjunto de esta importante institución que nace formalmente en la legislación española con la Constitución de Cádiz de 1812.<sup>32</sup>

En efecto, la Constitución de Cádiz de 1812, fue la primer Constitución vigente en España y en sus colonias americanas, como lo fue México, emplea el término "refrendar" y consagra el principio con claridad y precisión.

---

<sup>30</sup> Esta obra fue publicada en París en 1870 y su título completo era el de *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. La voz "refrendo" véase en p. 1495. *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p. 23.

<sup>31</sup> *Ibidem.* p. 1495. *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p. 23.

<sup>32</sup> Véase PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Madrid. 1976. p. 731.



Los artículos 225 y 347 decían:

"Art. 225. Todas las órdenes del Rey deberán ir firmadas por el secretario del Despacho del ramo a que el asunto corresponda.

Art. 347. Ningún pago se admitía en cuenta al tesorero general, sino se hiciere en virtud del decreto del Rey, refrendado por el Secretario del Despacho de Hacienda..."<sup>33</sup>

El empleo de los términos del refrendo en estos primeros textos constitucionales, expedidos por las Cortes de 1810-1813, prueba lo común que entonces parecían los términos relativos a las "firmas" como el acto esencial que se lleva a cabo. El término "refrendo" es muy propio de esta clase de actos, igual que las alocuciones mencionadas relativas a la firma.

El Estatuto Real de 1834 vuelve a emplear el término "refrendar" al decir en su artículo 39:

*"...todas las órdenes y providencias emanadas del trono han de ser refrendadas por uno o más de los ministros".*<sup>34</sup>

A continuación del mismo, el artículo 40 denotaba la responsabilidad de dichos ministros.

La siguiente Constitución de 1837 no utiliza el término "refrendar", así como tampoco la de 1845<sup>35</sup>, que repite el mismo texto que la de 1837, no se usa tampoco en el proyecto de Bravo Murillo de 1852, tampoco lo emplea la Constitución de 1856 ni la de 1869.

Por su parte, la Constitución de 1876 vuelve a emplear dicho término de "refrendar" como decía su artículo 49:

<sup>33</sup> DIEGO SEVILLA, Andrés. *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Editorial Nacional, Madrid, 1969, tomo I. pp. 325 y siguientes. *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>34</sup> *Ibidem.* p.327. *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>35</sup> *Ibidem.* p.328. *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p. 30. De igual manera se pueden consultar dichas constituciones en la obra de Andrés Diego Sevilla.



*"...ningún mandato del Rey puede llevarse a efecto si no ésta refrendado por un ministro, que por sólo este hecho se hace responsable".<sup>36</sup>*

También se utiliza el término "refrendar" en el proyecto de constitución de 1929 y en la constitución de 1931 cuyo artículo 84 decía:

*"...serán nulos y sin fuerza alguna de obligar los actos y mandatos del presidente que no estén refrendados por un ministro".<sup>37</sup>*

Y desde luego, también se usa el término de "Refrendo" en la Ley Orgánica de 1976 y en la vigente Constitución de 1978.

## **2. Introducción del Refrendo Ministerial en la Legislación Mexicana.**

La Doctrina mexicana, como lo mencioné con anterioridad –siendo un motivo parcial del presente trabajo de investigación- se ha ocupado escasamente de la institución del Refrendo. Salvo las referencias generales que encontramos en los textos de Derecho Constitucional, apenas en la década de 1990 y con motivo del protagonismo que suscitó la reforma del 26 de Diciembre del 1985, relativa a que los actos legislativos sólo debían ir firmados por el Secretario de Gobernación, han aparecido algunos comentarios por parte de doctos en la materia al respecto del mismo.

La tradición constitucional del Refrendo en México, como señalé en lo referente al Refrendo en España, arranca desde la Constitución española de Cádiz de 1812, pasando por el derecho de insurgencia de 1814, el acta de Constitución de 1824, las leyes centralistas de 1836, la Constitución de 1857 y la vigente de 1917.<sup>38</sup> Curiosamente, ninguno de los textos citados emplea la terminología "refrendo", sino que mencionan la "firma" y la "voz de autorizar".

El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824; La Constitución de 1857 y la vigente de 1917 repiten exactamente la misma fórmula de *"deberán ir firmadas"*.

<sup>36</sup> *Ibidem*. Tomo I. p. 535.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Tomo II. p. 240.

<sup>38</sup> Tomando en consideración la reforma de 1985 y la del 2 de Agosto del 2007 en la que se deroga la facultad de los Jefes de Departamento Administrativo de refrendar.

El proyecto de reglamento de 1822; Las Leyes Centralistas de 1836, el primer proyecto de 1842; El voto particular de la mayoría de 1842, entre otros, utilizan la palabra "autorizar".

En México se aprecia la misma tendencia hacia la concentración y la personalización del poder que vimos respecto de los gobiernos de Francia e Italia. Más aún, esa tendencia se ha acentuado tanto por efecto de otros fenómenos políticos – como que el Jefe de la República por varias décadas fue de un mismo partido político- que el Refrendo se ha practicado en México por mera costumbre, sin casi ninguna consecuencia política. Algunos autores, como Jorge Carpizo<sup>39</sup>, están de acuerdo en la idea que vengo exponiendo respecto a que ningún Secretario de Estado, electo por el mismo Ejecutivo Federal, puede realmente discrepar con las desiciones del mismo, y por tanto parece que la desición de refrendar un acto es más hábito que estudio analítico de desición política.

A continuación, a miras de entender en un ámbito histórico-político el desenvolvimiento de la institución del refrendo en México analizaremos los escritos emanados de autoridades supremas - que tan intrínsecamente están liados con el Refrendo- que son rubricados por estas mismas autoridades así como también por una o más personalidades de entre los ministros o de entre los secretarios de estado.

### ***2.1. Sobre la colección de Fueros y Cartas de la Población.***

De alguna manera, y en mi opinión la raíz histórica del Refrendo en el México Colonial particularmente más interesante, los Fueros y las Cartas Pueblas constituyen un magnífico muestrario de cómo se despachaban los documentos públicos más importantes para el gobierno de los pueblos.

---

<sup>39</sup> CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *Estudios Constitucionales*. UNAM, México, 1991. p.78

Los documentos analizados abarcan una gran etapa histórica, que va desde el año 780 hasta el 1330.<sup>40</sup>

Existe una variedad de formulas en dichos documentos para rubricarlos al final de los mismos – en contraste con la uniformidad que presentan en los encabezados.

Conforme al tema que estamos tratando y para mayor claridad del mismo, me permito el siguiente cuadro esquemático, cuyos conceptos serán explicados con profundidad más adelante:

Colección de Fueros y Cartas de Población				
Encabezados	Firma: La autoridad que emana.			
Formulas	Firma:			
Relativas a las Rúbricas	Sin rúbrica Expresa	Con rúbrica del Rey	Con rúbrica del Rey y algún familiar.	Con firmas Refrendatarias <sup>41</sup>

### 2.1.1. Sobre los encabezados.

Aunque parezca contradictorio, estoy de acuerdo con el Doctor Barragán al afirmar que los encabezados nos dan la mejor pauta para entender la parte final de las firmas. ¿Quién firma en primer lugar? Evidentemente el documento lo firma la autoridad de la que emana, misma que es preciso identificar.

Predeciblemente, los documentos emanan por regla general del Rey, entendiendo por esta expresión lo que en cada caso corresponda, de los Condes

<sup>40</sup> MUÑOZ Y ROMERO, Tomás. *Colección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas*. Madrid, 1847. Imprenta Don José María Alonso. pp. 9 y siguientes. *Apud*. BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>41</sup> Son las más parecidas a nuestro moderno y mexicano concepto de "Refrendo Ministerial".

y aún de los Señores, En cualquier caso, emana de una autoridad que es la superior o bien que ostenta pleno *imperium*.<sup>42</sup>

Junto con el rey, conde o señor se nombra a su cónyuge o familiar y a su consejo para dejar claro que el escrito se hace con su consentimiento expreso.

### **2.1.2. Formulas relativas a las Rúbricas.**

Se rubrican los documentos en primer término por la autoridad que los dicta - de manera aislada o conjunta con los familiares- y en su caso, por otras personas cuyo consentimiento o consulta fuese solicitada. Después aparecen otros firmantes como testigos, notarios, escribanos, cancilleres, etc.

Las llamadas "formulas" se dividen en cuatro apartados o tipos de formulas según José Barragán Barragán:

1. *Disposiciones sin Rúbrica Expresa: Dichas fórmulas terminan sin permitirnos apreciar si existió o no rúbrica alguna o algún sello. Son la minoría de las fórmulas. Esta clase de documentos prueba el poder absoluto del soberano para dictar toda clase de actos de gobierno, inclusive para otorgar privilegios excepcionales. Tales disposiciones, al parecer, no necesitaban de ningún otro complemento ni para su validez, ni para su eficacia o ejecutividad.*

2. *Disposiciones con sólo la Rúbrica del Rey: De igual manera estas fórmulas demuestran el carácter absoluto de la autoridad que la dicta. No tiene mayor requerimiento, podían poner la expresión "yo, Pedro Rey" o bien un sello real o una rúbrica a manera de signo personal encima de la mencionada frase.*

3. *Disposiciones firmadas por el Rey y por algún familiar (es): Dichas fórmulas son firmadas por el soberano y algún familiar, generalmente su hijo heredero, la duda que surge es si esta rúbrica se hacía con carácter de "refrendar" la desición apoyada por la firma del soberano; Es mi opinión, misma que comparto con Barragán Barragán, que la respuesta es afirmativa, una manera de solidificar la desición y su trascendencia con el siguiente soberano, compartiendo compromiso ante el pueblo.*

4. *Disposiciones con firmas refrendatorias: Estas son la gran mayoría, y como tal los mas antiguos e importantes antecedentes del Refrendo en México, son fórmulas que contienen la firma del soberano y de diversas personas con el carácter de firmas refrendatorias en el más amplio y genérico sentido que pueda dársele a esta expresión. Como mínimo figuran tres firmas sin limitación de máximo - en algunos casos son más de cincuenta- dentro de este tipo de "firmas refrendatorias" tenemos varias clases, a saber:*

\* *Firmas confirmatorias.*

<sup>42</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. Op. Cit. p.22.



- \*Firmas de Testigos.
- \* Firmas confirmatorias con firmas de testigos.
- \* Firmas confirmatorias con firmas de notario.
- \*Firmas confirmatorias, de testigo y de notario.
- \* Firmas de escribanos.
- \*Firmas de Canciller.
- \* Firmas por mandato.<sup>43</sup>

Una vez expuesto de manera brevísima los distintos tipos de formulas empleadas para rubricar las Cartas Pueblas y los Fueros, es evidente observar en dichos documentos una verdadera práctica y de tal manera antecedente de lo que hoy en día conocemos como “refrendo” en su más amplio sentido.

La Doctrina Francesa y la Italiana parecen coincidir en afirmar, sin lograr demostrarlo, que el refrendo corresponde a las diversas etapas históricas anteriores a la aparición del estado de Derecho, nacía como una consecuencia de la aceptación de un principio traslativo de la responsabilidad de la persona del Rey a la persona de quien o quienes refrendaban sus actos; esto es, hablan de que el Rey es sagrado e irresponsable y por ello deben responder sus ministros, quienes, para estos efectos, refrendan sus actos.

Sin embargo, este significado de “irresponsabilidad del soberano” no se ve plasmado en las Cartas Pueblas y Fueros, en España por esos siglos, el Rey no era sagrado en sus reinos y señoríos, ni siquiera cuando se llegó a la cúspide del poder real se les dejó de hacer responsables de sus actos y en todo caso, sus actos fueron “refrendados” en su mayoría sin que se pueda declarar de manera definitiva que dichos refrendos implicaban o dejaban de implicar responsabilidad para el rey o para sus refrendatarios, esto es en sí, un fenómeno único de España como imperialista y sus colonias en virtud de las condiciones geográficas y culturales.

Esto es, en la práctica de la cultura española – constituyendo como tal parte de la cultura mexicana- que hemos denominado “refrendataria” no necesariamente se percibe irresponsabilidad por parte del Rey y responsabilidad por parte de sus colaboradores que refrendaban sus actos.

---

<sup>43</sup> *Ibidem.* pp.29 y siguientes.



### 3. Funcionamiento del Refrendo Ministerial a través de los distintos periodos políticos de la historia de México.

#### 3.1. *El Refrendo en el Cedulaario de Puga de 1563.*

Los Reyes Católicos desde Toledo en 1480 habían dispuesto que todas las cartas o documentos firmados por sus personas debían ir refrendados por alguno de sus secretarios, sin perjuicio de cumplir con otra clase de requisitos. (Como por ejemplo impuestos a pagar o sellos reales).<sup>44</sup>

Esto explica el por qué las cédulas posteriores, como las emitidas por la Nueva España y recopiladas en 1563, guardan una secuencia ejemplar sobre este tema. Prácticamente todas son disposiciones reales con firmas respectivamente de los reyes y de sus secretarios, algunas cuentan con firmas de otras personas, pero nunca llegando a ser tantas como lo fueron en los Fueros y en las Cartas Pueblo, que eran hasta setenta firmantes.

Por otro lado cabe señalar que todas las formulas utilizadas en este periodo, salvo tres de ellas, no usan el término "refrendo", sin embargo, basándonos en la Ley de Toledo de 1480 y en el uso explícito de dichas firmas podemos afirmar sin temor a errar que eran nada más y nada menos que antiguos refrendos ministeriales.<sup>45</sup>

Ante todo, las formulas utilizadas en el Cedulaario de Puga son mucho más sencillas que las de Fueros y Cartas Pueblo. En efecto, el número de refrendatarios se reduce de manera muy notoria, ahora no firman los familiares del Rey o la Reina, tampoco firman los llamados grandes del reino (obispos, condes, etc.).

---

<sup>44</sup> *Idem.*

<sup>45</sup> *Idem.*

Esto quizá tenga algo que ver con que históricamente por estas fechas se objetivizó la función del gobierno y se acrecentó la fuerza intrínseca de la disposición. Cabe destacar sin embargo, que las expresiones de las fórmulas, como por ejemplo "Yo, Rey" siguen siendo utilizadas religiosamente como en el periodo anterior.

La mayoría de las Cédulas emanan directamente del soberano. Esta circunstancia demuestra la enorme concentración de la actividad gubernativa – dentro del poder ejecutivo en estricto sentido-; aunque algunos documentos emanan del Virrey y de la Audiencia de la Nueva España, la redacción es exactamente la misma como si hubiese provenido del Rey.

Algunos ejemplos o tipos de Cédulas de Purga son los siguientes:

1. *Las disposiciones Reales: emanación directa del Rey, Reina o Príncipe heredero.*
2. *Las disposiciones del Virrey.*
3. *Las disposiciones de la Audiencia.*
4. *Las disposiciones del Consejo.*
5. *Disposición firmada únicamente por el Secretario del Rey.*<sup>46</sup>

El estudio de los Cedularios contiene las primeras disposiciones del Gobierno de la Nueva España, estando la práctica del Refrendo más que suficientemente documentada en los mismos.

Cabe señalar que el soberano, cuya firma se registra en estas cédulas, goza de la más amplia inviolabilidad, como actualmente nuestro Ejecutivo Federal, quizá por este motivo sus actos son refrendados por su Secretario como responsable personal, tal y como sostengo debería ser *en práctica* en nuestros días.

---

<sup>46</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p.130.

Como mencioné en el apartado anterior de este mismo capítulo, la doctrina francesa y la italiana sostienen que el refrendo tiene su razón de ser precisamente en tanto que el soberano resulta irresponsable y ante la necesidad de que alguien sea responsable de los actos concretos del gobierno de dicho soberano, por lo que se acude a la firma de un tercero.

Esta hipótesis no está bien fundada en la tradición española. En los fueros y Cartas Pueblos se encuentran disposiciones que prevén la oposición y resistencia contra quién los violase, aún contra el Rey. En otros lugares, como Aragón, el Rey era muchas veces responsable por sus actos y se le podía destituir. En suma, por lo que se observa en los Fueros y Cartas Puebas, así como en los Cedularios, el Refrendo se manifiesta como un elemento que refuerza la validez, la eficacia del documento en cuestión y lo hace ejecutable, precisamente por ir reforzado, por no caber duda alguna sobre su autenticidad y legitimidad.<sup>47</sup>

### **3.2. El Refrendo en la Nueva Recopilación de 1567.**

La ley de Toledo de 1480, - relativa al refrendo obligatorio de disposiciones reales por parte del respectivo secretario como lo venimos mencionado, por disposición expresa de los Reyes Católicos- se trataba de una norma muy importante y hasta cierto punto innovadora en tanto que fue incorporada en la "Nueva Recopilación" – cuerpo jurídico sólo 4 años posterior al Cudulario de Puga- Por si esto fuera poco para denotar su importancia, también fue incluida en la Novísima Recopilación de 1805. De esta manera pues, la Nueva Recopilación consagró expresamente la materia del Refrendo.

#### **3.2.1. Análisis de la Ley de Toledo de 1480.**

La ley de Toledo, transcrita a la Nueva Recopilación, a pesar de estar escrita en castellano antiguo, claramente expresa tres partes:

---

<sup>47</sup> *Ibidem.* pp. 140-145.

1. Contiene el orden de no sellar ni registrar carta alguna sin que antes se comprobara por la persona del Registrador, de haberse insertado en el texto mismo de la carta.
2. Habla del requisito de que las cartas mencionadas sean firmadas por cuatro miembros del consejo.
3. Contiene la orden del Refrendo. A la letra reza:

*“i sean refrendadas del Escribano de Cámara de Consejo, i no de otro: i las que fueran firmadas de nuestros nombres<sup>48</sup>, vayan refrendadas de alguno de vuestros secretarios”.<sup>49</sup>*

El Refrendo constituye en la Nueva Recopilación un paso más, por así decirlo, del complejo proceso que siguen necesariamente los actos del Rey para alcanzar plena eficacia y validez Jurídica.

Este proceso, tratándose de actos de monarca, se inicia con un mandato verbal del mismo, dado a un escribano o notario para que éste lo ponga por escrito, o lo haga poner por escrito, y lo complemente con todos los demás requisitos formalmente exigidos. Hecho el escrito por el escribano o notario, debidamente rubricado por este, se traslada a la oficina del registro para tomar asiento pertinente y ponerle la constancia – otra firma- que corresponda.

Después de registrado el escrito, se lleva a la oficina del sello para ponerle el sello que le corresponda, según la materia y lo ordenado por el Rey. Y, por último, a partir de la Ley de Toledo de 1480, se pasaba el documento precisamente para que fuera refrendado por el escribano o secretario de la autoridad real, en unos casos y, en otros, del escribano, notario o secretario del consejo o autoridad de que se tratase.<sup>50</sup>

Todos estos pasos se hacen en términos de “testigos”, de testimonio, o bien como requisitos de validez y eficacia de los mismos escritos, o por motivos de seguridad en el “tráfico jurídico”, como “candado legal”. Cada etapa se avala

<sup>48</sup> Haciendo referencia con el término “vuestros nombres” al Rey y/o Reina.

<sup>49</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p. 76.

<sup>50</sup> *Ibidem.* pp. 77 y siguientes.



siempre con la firma del responsable correspondiente. En cada etapa, teóricamente, se tiene la obligación de examinar que el escrito se acomode a las previsiones legales y a la voluntad del monarca. En cada etapa se da fe del examen efectuado y se pone el testimonio de su autenticidad<sup>51</sup>. Cada firma es una firma testigo o de refrendo en el más amplio sentido de la expresión.

Los documentos en cuestión, tal como se legisla desde la época de las Partidas y de la Nueva Recopilación, deben necesariamente someterse a este "proceso" so pena de nulidad y de responsabilidad por actos "falsearios" para quienes participan en el mismo.

Cada etapa, pues, de este proceso, resulta esencial para el documento. Y todas ellas aparecen como medidas para garantizar una completa seguridad jurídica en relación con la autenticidad y fuerza o eficacia de los documentos.

Es cierto que a partir de 1480, salvo error o ignorancia, ya se tiene el mandato expreso relativo al Refrendo. Sin embargo, como el refrendo, según el contexto señalado, no es más que un paso en un complejo procedimiento que deben llevar a cabo los documentos emanados por el Rey, y colabora a obtener esa garantía que vengo mencionando de autenticidad y seguridad jurídica, es mi opinión que todas las firmas, en su conjunto, utilizadas en este "proceso" son firmas refrendatarias, en tanto que son requisito de validez del documento, es orden legal en virtud de una ley, e implícitamente comparten responsabilidad de lo contenido en el documento a las personas que estamparon su rúbrica.

---

<sup>51</sup> Estoy en total acuerdo con el Doctor Barragán que este proceso es también interesante desde el punto de vista de antecedente de Notarios Públicos actuales y de Registros, e inclusive me atrevería ir más allá, llevándolo hacia las Firmas Electrónicas Avanzadas, ya que se aprecia claramente el papel interpretado por el Fedatario y/o Refrendatario de dar fe de la legalidad de un acto y responsabilizarse del mismo sin obtener en su esfera jurídica personal ningún derecho u obligación. Así como también la importancia de salvaguardar el documento en cuestión como manifestación física de determinados derechos y obligaciones para la población en general, como actualmente el Libro de Documentos que obra en la oficina de un Notario Público o bien el Registro Público de Propiedad, aunque no es estrictamente la función del Refrendo de este trabajo, vale la pena mencionarlo como otro ámbito de intervención e influencia del Refrendo.



### 3.3. El Refrendo en la *Novísima Recopilación*.

La *Novísima Recopilación* no hizo más que lo que su antecesora, la *Nueva Recopilación*, hizo respecto del Refrendo, es decir, agregar la Ley de Toledo de 1480, razón por la cual, a pesar de la importancia jurídica de este histórico documento en la legislación mexicana no ahondaré en el mismo.<sup>52</sup>

### 3.4. El Refrendo en la obra de las Cortes Españolas de 1810- 1813.

La obra hecha por las cortes, en su conjunto, es inmensa y es profundamente revolucionaria, creando famosos "Decretos" que revolucionaron la historia Europea y la de México, como lo son por ejemplo el Decreto sobre la libertad de imprenta de noviembre del 1810 y el Decreto de abolición de los Tribunales de la Inquisición.

Entre estos Decretos destacan aquellos para normar la Regencia Española y las propias disposiciones de la Constitución de 1812, donde se encuentra la materia del Refrendo, principio, claro está tomado de esa riquísima tradición ya comentada con anterioridad, y no de la tradición francesa o del parlamentarismo anglosajón.<sup>53</sup>

El Refrendo podía y debía observarse en situaciones distintas a las del Monarca, por ejemplo, con respecto a las Cartas emanadas del Consejo, inclusive, podía decirse que también se usaba en las resoluciones del Virrey y de algunas otras autoridades, como las Audiencias. (La Ley de Toledo de 1480 consagra el Refrendo para las Cartas del Consejo). Y por lo que toca a los actos de otras autoridades, se infiere por la intervención, que en su proceso de

<sup>52</sup> GOMERO CASADO Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid, España, ed. Tecnos, 2006. p.134. Así como también BARRAGÁN, BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>53</sup> Quizás por esto el caso "México" en lo que se refiere al Refrendo es tan único en comparación con otros –como veremos más adelante- ya que su principal influencia europea fue España, misma que como hemos venido analizando no tomó tanto de los distintos países de Europa sino de los reinos que la conformaban, "aislándola" hasta cierto punto del pensamiento occidental general.

formalización, tenía los mismos registradores, selladores y escribanos, que se ocupaban del Refrendo, tal y como lo vemos en las Cédulas de Puga.

Este Refrendo Histórico Español, como hemos visto, tenía el carácter de requisito para la validez y la eficacia o fuerza de los actos mismos o cartas. Es decir, desempeñaba el papel de *autenticación*.

Las fórmulas empleadas para las actas legislativas, que deben remitirse al ejecutivo, son también fórmulas refrendatarias y tienen, además del sentido tradicional de autenticación, una posible secuela de responsabilidad, sentido éste, derivado de la nueva concepción del Estado y del ejercicio del poder.

Las sesiones del órgano legislativo son públicas y aún las excepciones de las sesiones secretas siguen guardando este formulismo de la publicidad interna, toda vez que de ellas se levanta acta formal, se autentica por los secretarios y se ordena su conservación y custodia.<sup>54</sup> Las sesiones son formales; se desenvuelven de acuerdo con un reglamento o una ley. Se ordena levantar, pormenorizada, un acta de cada sesión, y, con frecuencia, se recogen literalmente las intervenciones, para memoria histórica y para salvar responsabilidades de toda índole.

Tales formulismos implican el hecho de nombrar a un presidente del mismo cuerpo legislativo, que lo conduce por períodos breves, de mes a mes. También se nombra a uno o varios vicepresidentes y a uno o varios secretarios, por períodos dados precisamente para llevar religiosamente el registro y constancia de la actividad del órgano legislativo. Todos estos cargos son electos públicamente por votaciones democráticas y las designaciones se publican y se comunican oficialmente al gobierno.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> Este problema se discute en el libro *Introducción al Federalismo Mexicano*, donde se examina el funcionamiento interno del Poder Legislativo y estos reglamentos. *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>55</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p.160.

Ahora bien, entre los encargos que se encomienda al vicepresidente y/o presidente y a los secretarios, está el firmar las actas, cada una por separado; llevar los libros de su registro correspondiente y firmarlos debidamente; mirar por su impresión y publicación; así como firmar cada una de las leyes y demás disposiciones, que tuvieren que comunicar a cualesquiera de las autoridades, señaladamente, el poder ejecutivo. Esta fórmula, es claramente una fórmula refrendataria: los secretarios en particular dan fe y autentican que la ley, que la disposición en cuestión, corresponde fidedignamente a un acuerdo formal del poder legislativo y como tal debe ser tomado por quién corresponda.

La función del refrendo en este caso, es, como se ha comentado, la de autenticación. Las firmas de los secretarios, cuando son comunicadas al gobierno, se hacen para constancia y para que se pueda corroborar con las que lleva cada ley o disposición. De manera que no quepa duda de la autenticidad de esa ley o disposición.

Esta función de autenticación va más allá de la esfera estrictamente del ejecutivo, al que se dirige generalmente esta clase de documentos. En efecto, al publicarse la ley en el periódico oficial, se conservan esas fórmulas refrendatarias del poder legislativo, desempeñando el papel de autenticación de modo general y universal, para las demás autoridades y para todo el pueblo. Un acto dudoso, un acuerdo dudoso, nunca aparecerá publicado o nunca llevará formalizados estos requisitos de refrendo y todo el mundo sabrá a qué atenerse.<sup>56</sup>

Además de la función de autenticación citada, la fórmula refrendataria debía implicar responsabilidad para los firmantes. He aquí una función nueva – que sostiene la teoría de nuestra investigación– que se le encomienda al refrendo como consecuencia del cambio de los tiempos políticos. El principio del poder se hará radicar en el pueblo o la nación; el principio de autoridad se fijará en la ley, etc. Y como consecuencia de todo esto los actos de gobierno aparecen subordinados a la idea de un principio de responsabilidad, de manera que en México, todas las autoridades, incluidos los miembros del Congreso, quedan

---

<sup>56</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*



sujetos a Responsabilidad. En España, sólo el Rey es sagrado, pero de sus actos responderán en todo caso sus ministros refrendantes.<sup>57</sup>

Las Cortes Españolas digirieron de las doctrinas revolucionarias de su época y las aplicaron adecuándolas a su caso particular. Consagraron el principio de soberanía nacional y entre otros, el de división de poderes, (tratando de hacerlo de manera que no fuera una separación tajante), sino una recíproca cooperación, implementando sistemas de medidas de control o de pesos y contrapesos, siendo el Refrendo punto clave dentro de los mismos.

Tal división de poderes permitirá, por ejemplo, que el Poder Ejecutivo tenga una muy amplia participación en el quehacer el Poder Legislativo, a través de la iniciativa de ley, a través de la sanción, etc.

Todo lo cual hará que la institución del Refrendo, a su vez, tenga un amplio papel dentro de la Administración Pública.

Así, al exigirse que todos los actos del Rey sean refrendados, se esta abarcando inclusive todos los actos de la iniciativa de leyes, de sanción y de promulgación. Además, por consecuencia al juego de los recíprocos controles, los actos legislativos tendrán que verse sujetos al veto ejecutivo y desde luego, al mismo refrendo, desempeñando así funciones de control de constitucionalidad.

El Refrendo limita al poder ejecutivo, y el refrendo limita al propio poder legislativo, en relación a la constitucionalidad de unos y otros actos.

### ***3.5. El Refrendo en el joven México Independiente.***

El refrendo es una institución, como hemos visto, que cuenta con una gran tradición, aunque las características de su regulación en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública proviene directamente de la Reforma de

---

<sup>57</sup> *Ibidem.* p.167.

1985. El refrendo en España es anterior al siglo XVII<sup>58</sup>. Cuando la monarquía era absoluta, el refrendo se consideraba como el registro fehaciente de las provisiones reales, según lo prescribía la ley primera del título decimoquinto, libro segundo de la Recopilación de las Leyes de Indias.

La disposición constitucional mexicana se refiere, desde 1824, a los reglamentos, decretos y órdenes del Poder Ejecutivo. (Los reglamentos poseen, desde entonces, la categoría de normas complementarias a las leyes u ordenamientos expedidos por los poderes de gobierno para la organización o el funcionamiento de dependencias, siendo su promulgación facultad exclusiva del órgano que lo aprobó). De tal manera, así se encuentran todos los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en uso de la atribución que le confiere el artículo 89, fracción I y que, a partir de 1932, configura parte de los decretos promulgatorios de las leyes.

Desde la colonia, el término "decreto" se definía como la comunicación de un asunto público en forma escrita y originada por la consulta del ejecutivo o rey a organismos asesores permanentes, formalmente se trataba de una consulta o proyecto de resolución de un órgano colegiado al ejecutivo o rey; contenía una exposición de motivos, la resolución, fecha y ciudad en que se expedía.<sup>59</sup>

Durante el siglo XVIII, con el recrudescimiento del absolutismo español, se emitieron con profusión las "órdenes", que eran los negocios documentados del rey hacia un súbdito a través del secretario del despacho correspondiente.<sup>60</sup>

De tal manera, cuando la Constitución de Apatzingán se refería en los artículos 144 y 145, a la firma de los decretos, órdenes y circulares aprobados por el Poder Ejecutivo, que entonces era colegiado, a la manera de la Constitución francesa de 1795, por los secretarios del Despacho, esta Constitución diferenció claramente los decretos del Ejecutivo de las leyes en sentido estricto, ya que el

<sup>58</sup> MIRANDA, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, 1979, p. 102. así como también *Apud*. BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>59</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Leyes Fundamentales Mexicanas 1808-1999*. Editorial Porrúa, México D.F., 1999. p.189.

<sup>60</sup> REAL DÍAZ, José Joaquín, *Estudio diplomático del documento indiano*, pp. 121-123. *Apud*. BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*



objetivo del refrendo era, según el artículo 145 citado, hacer a los secretarios responsables "en su persona" de los decretos, órdenes y demás que autoricen con su firma contra el tenor de la Constitución o de las leyes que se promulgasen. Este criterio muestra claramente que ningún tipo de decreto, ni siquiera el promulgatorio de leyes, debía contravenir las leyes, ni formal ni materialmente, cuando éstas se aprobasen o aplicasen.

Aunque, el proyecto de Acta Constitutiva contuvo, en su artículo 17, una disposición idéntica al actual artículo 92 constitucional, con la siguiente redacción: *"Todos los decretos y órdenes del Supremo Poder Ejecutivo deberán ir firmados por el Secretario del ramo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas"*, en la sesión extraordinaria del Congreso Constituyente, correspondiente al 2 de enero de 1824, se decidió posponer su aprobación a la discusión del proyecto de Constitución, lo cual tuvo verificativo el 5 de agosto de 1824, quedando como artículo 118 del texto constitucional de ese año. El dictamen rendido por la comisión del Congreso aludió a la siguiente razón para incluir al refrendo dentro de nuestro sistema presidencial: *"los secretarios de Despacho son los únicos órganos por donde debe el supremo Poder Ejecutivo comunicar sus órdenes, y las que no estuviesen autorizadas por el secretario respectivo, no deberán ser obedecidas, y será castigado con arreglo a las leyes el que las obedeciere sin este requisito"*.<sup>61</sup>

Podemos apreciar que los constituyentes originarios consideraron al Refrendo, de amplia tradición parlamentaria, como un "medio de comunicación" entre el Ejecutivo Federal y las demás autoridades, sin embargo, nunca se consideró como una limitación seria a la autoridad presidencial, según se desprende del dictamen rendido en la sesión del 6 de diciembre de 1830, recaído a la iniciativa de la legislatura del estado de Tamaulipas del 15 de noviembre de este año, por la cual se proponía que los secretarios de Estado fuesen nombrados por las dos terceras partes de los vocales del consejo de gobierno:

---

<sup>61</sup> MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Derecho público mexicano*, 1879, t. II. Este dictamen se discutió el 3 y 14 de julio de 1824, retornando a la comisión respectiva y se volvió a discutir el 20 de julio, *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

*El presidente de la República nada puede hacer sin los secretarios del Despacho; sus reglamentos, decretos y órdenes no serán obedecidos sin ir firmados por el secretario del ramo a que el asunto corresponda: para nombrar, pues, así como para remover estos primeros agentes de su autoridad suprema, deben proceder con entera libertad. En un gobierno republicano, el primer magistrado debe tener, para nombrar sus ministros, que pueden llegar a ser sus rivales, una autoridad más absoluta que un monarca hereditario.*<sup>62</sup>

De tal suerte, durante la Primera República Federal, el refrendo fue una institución que no tuvo ningún tinte de control hacia el presidente, sino que se aprobó como un medio de certeza hacia las órdenes de exclusiva competencia del presidente y que los secretarios deberían de confirmar y supervisar su legal ejecución.

El refrendo fue transformándose como una pretendida medida de responsabilidad con el Acta de Reformas de 1847. Mariano Otero propuso en la sesión del 29 de abril de dicho año:

*"El presidente es responsable de los delitos comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio, exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma del ministro responsable".*<sup>63</sup> En cuyo caso asumo que cabría la responsabilidad del propio secretario de Estado, liberando al presidente.

Durante la etapa centralista, el refrendo fue adquiriendo, equivocadamente, el carácter de institución aplicable a los actos propios del Ejecutivo. Esta medida fue adoptada, sin duda, para evitar la responsabilidad del propio presidente y transferirla en la persona de los secretarios de Estado. Las Leyes Constitucionales de 1836 reiteran esta idea. En la ley cuarta, artículos 31 y 32 se percibe la extensión del refrendo a las leyes, ya que dichos preceptos se refieren a los reglamentos decretos y órdenes del presidente refrendados, además de establecer que cada secretario sería responsable de la falta de

<sup>62</sup> *Ibidem.* p. 294. también véase *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>63</sup> *Ibidem.* p. 378. Una vez aprobado, el artículo fue el número 16 del Acta. También véase *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

cumplimiento a las leyes de su competencia y de los actos del presidente que autorice con su firma.<sup>64</sup>

La misma ley cuarta en sus artículo 103 y 104, complementaba las disposiciones antes referidas, donde por vez primera se refería a la competencia de los secretarios para autorizar con su firma "las leyes y decretos del Congreso"; aunque, por otra parte, seguía insistiendo en la facultad diferenciada de autorizar con su firma los reglamentos decretos y órdenes del presidente, con lo cual ponía en dos dimensiones la misma institución del refrendo.<sup>65</sup>

En el fondo de nuestra historia constitucional podemos notar entrelazada, en lo que al Refrendo se refiere, la pretensión de hacer responsables a los secretarios de los actos del presidente que sean contrarios a la Constitución y leyes generales. En la sesión del Congreso del 12 de mayo de 1843 se enfatizó esta intención, llegando incluso el diputado Larráinzar <sup>66</sup>a proponer que los secretarios de Estado deberían no sólo ser responsables por los actos refrendados contra la Constitución y las leyes, sino incluso por las omisiones "notorias" que en esa materia incurrieran. La Comisión del Congreso desechó la propuesta, ya que caracterizó al refrendo como una facultad derivada de los actos del presidente, quien es el único que tiene autoridad propia y plena, por lo que los secretarios no podrían incurrir en responsabilidad "por omisión".

### **3.6. El Refrendo Constitucional entre 1814 y 1827.**

El movimiento insurgente mexicano, iniciado desde 1810, fue agravando la situación política del país por aquellas fechas. Y aunque la declaración de Independencia no vendría hasta 1821, tenemos algunos documentos como los de 1814 para seguirle "la pista" a la Institución del Refrendo.

En 1814 se expide un reglamento para el funcionamiento del Congreso de Chilpancingo, como recordaremos, asamblea constituyente del bando insurgente

<sup>64</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>65</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* p.199.

<sup>66</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p.200.



de Morelos y el famoso "Decreto Constitucional". En 1824, tres años después de declarada la Independencia de España, se expidió el Acta Constitutiva y Constitución Mexicana, consolidándose por ellas plenamente su independencia, así como la organización y funcionamiento de su propio gobierno.<sup>67</sup>

Así pues, el movimiento insurgente mexicano creó importantes documentos, no sólo por ser documentos históricos, sino por manifestar el pensamiento libertador de aquel entonces.

Pues bien, el Refrendo en época insurgente esta contenido –por así decirlo– en dos documentos; uno es una especie de reglamento que se preparó para la mejor organización y funcionamiento de la constituyente de Morelos<sup>68</sup> y el otro documento es el Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana o Constitución de 1814.<sup>69</sup>

El Refrendo legislativo, entonces, supuesto el proceso de formación de las leyes e incluida la participación que en el mismo toca al gobierno, según esta documentación de 1814, se establece que el texto aprobado por el Congreso lleve la correspondiente fórmula refrendataria.

El artículo 127 ordenaba de manera clara: "*Artículo 127. Si resultare aprobado el proyecto, se entenderá por triplicado en forma de ley. Firmará el presidente y secretarios los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno, y otro al Supremo Tribunal de Justicia, quedando el tercero en la Secretaría del Congreso.*"<sup>70</sup>

Aquí se hablaba de los Secretarios del Congreso. Se menciona tres ejemplares originales, en vez de dos, como en las Leyes de Cádiz. (Esto se debe a que en este supuesto se reconoce la prerrogativa del veto también al Supremo Tribunal de Justicia).

<sup>67</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Op. Cit.* así como también BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>68</sup> Véase en De la Torre Villar, Ernesto: *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*. UNAM, México, 1978, pp. 298-303. *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>69</sup> *Ibidem.* pp.380-402. *Apud.* *Ibidem.*

<sup>70</sup> *Ibidem.* p. 390. *Apud.* *Ibidem.*



Hablando de este principio, el documento, que hemos tomado como Reglamento Interior del Constituyente de Chilpancingo, también prescribía que las comunicaciones oficiales del Congreso con el ejecutivo y con cualesquiera otras autoridades, y, por supuesto, el texto de las leyes o decretos, debían ir firmados por el Presidente y dos Secretarios.<sup>71</sup>

En el caso presente, los secretarios no eran diputados y tenían la obligación de levantar actas, asentarlas en los libros correspondientes y firmarlas.

Los secretarios de Congreso, lo mismo que los secretarios de los otros dos poderes, quedaban responsables, según este mismo reglamento, de los "decretos que no dictasen los poderes y mucho más, si no los firmasen" decía el artículo 55 de este reglamento.<sup>72</sup>

Aunque lo citado del artículo 55 no es muy claro, parece que se refiere a los decretos que no fuesen dictados por no cumplir el Secretario con las diligencias del caso, pero nos interesa solamente el hecho mismo de la firma refrendataria, que puede tener el carácter de autenticación y llevar el efecto de la consiguiente responsabilidad personal, por sus propias negligencias o faltas, pero no por la responsabilidad que pudiera corresponder al Presidente del Congreso.

El decreto mismo que estudiamos, al igual que la Constitución de Cádiz de 1812, que no necesita de sanción por parte del poder ejecutivo, lleva esa impecable fórmula refrendataria. Más aún, en el último de sus artículos, el 242, ordenaba como debía de procederse sobre ese particular: "*Artículo 242. Se extenderá por duplicado este decreto y firmados los dos originales por todos los diputados que estuvieran presentes y los secretarios: el uno se remitirá al Supremo Gobierno para que le publique y mande ejecutar, y el otro se archivará en la Secretaría del Congreso*".<sup>73</sup>

<sup>71</sup> *Ibidem.* p. 300. Es un mandato del artículo 26. *Apud. Ibidem.*

<sup>72</sup> *Ibidem.* p. 303. *Apud. Ibidem.*

<sup>73</sup> *Idem.* *Apud. Ibidem.*

Redacción impecable que sigue los principios establecidos por las Cortes Españolas de Cádiz. Como consecuencia, el Refrendo de esta Constitución fue hecho por los Secretarios quienes firman al final de la lista de diputados.

### **Conclusión.**

Pues bien, a pesar de ser el más sencillo de los actos, su connotación a lo largo de la historia de España, y por consecuencia, de México, ha sido relativamente controvertida y un tanto confusa.

Parece que a pesar de que los legisladores, cada uno en su momento, entendieron la importancia de dicha figura –o quizás se aferraron a la tradición monárquica de refrendar- no lograron esclarecer verdaderamente un camino para el mismo. ¿Requisito formal para la validez? ¿Medio de control? ¿Determinación de responsabilidad?

No obstante lo anterior, el Refrendo Ministerial ha estado regulado en México desde su inicio, pero siempre como una figura "incomprendida", en tanto que se reconoce como "parlamentaria" pero a la vez se vislumbra su utilidad.

Un breve sumario esquemático de los puntos más relevantes entonces:

Historia del Refrendo Ministerial en México			
Año	Documento	Alusión al Refrendo	Texto
1812	Constitución de Cádiz	No hace referencia a "refrendo" jamás. Sólo a terminología "firma" y/o "voz de autorizar".	Artículo 242. Se extenderá por duplicado este decreto y firmados los dos originales por todos los diputados que estuvieran presentes y los secretarios: el uno se remitirá al Supremo Gobierno para que le publique y mande ejecutar, y el otro se archivará en la Secretaría del Congreso.
1847	Acta de Reformas	Pretendida medida de responsabilidad	Mariano Otero propuso en la sesión del 29 de abril de dicho año: <i>"El presidente es responsable de los delitos"</i>

			<i>comunes que cometa durante el ejercicio de su encargo, y aun de los de oficio, exceptuados por la Constitución, siempre que el acto en el cual consistan no esté autorizado por la firma del ministro responsable".</i>
1836	Leyes Centralistas	Utilizan la palabra "autorizar"	
1842	Voto particular de la mayoría		
1814	Derecho de Insurgencia	Repiten la misma fórmula de "deberán ir firmadas". La disposición constitucional mexicana se refiere, desde 1824, a los reglamentos, decretos y órdenes del Poder Ejecutivo.	Artículo 127. Si resultare aprobado el proyecto, se entenderá por triplicado en forma de ley. Firmará el presidente y secretarios los tres originales, remitiéndose uno al Supremo Gobierno, y otro al Supremo Tribunal de Justicia, quedando el tercero en la Secretaría del Congreso.
1824	Constitución de Apatzingán		Los artículos 144 y 145, a la firma de los decretos, órdenes y circulares aprobados por el Poder Ejecutivo, que entonces era colegiado, a la manera de la Constitución francesa de 1795, por los secretarios del Despacho, esta Constitución diferenció claramente los decretos del Ejecutivo de las leyes en sentido estricto
1857	Constitución		Artículo 92
1917	Constitución Vigente		Artículo 92.

A pesar de este complejo trayecto, creo que el Refrendo Ministerial resulta lógicamente como un requisito formal de validez y un medio –hasta ahora no explotado– de control del Ejecutivo Federal. Hijo de la historia legislativa mexicana, que, como la misma, nace de las ideas españolas hasta lograr adaptarse a la nueva realidad que como mexicanos hemos creado juntos.

### CAPÍTULO III. HISTORIA DE LA FIGURA DEL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN EN MÉXICO.

#### Introducción.

Ahora bien, una vez que hemos analizado el origen y evolución histórica del Refrendo Ministerial, es el turno del Secretario de Gobernación.

El nacimiento de este cargo político, clave en la administración pública descentralizada de cualquier país y su evolución a través de los tiempos, representa un mayor desafío que el análisis histórico del Refrendo, ya que cuenta con figuras análogas u espejo en cada una de las distintas formas de Gobierno.

A veces es conocido como Vicepresidente, otras veces como Jefe de Gabinete o bien, como Primer Ministro. Y en cada una de estas facetas tiene una historia rica que contar para arribar su exacto estatus en dicho gobierno. En capítulos posteriores se analizarán con calma dichas figuras espejo del Secretario de Gobernación y su funcionamiento actual como elemental en nuestro estudio.

Por lo que, el análisis de este capítulo, a miras de mantener claridad y enfoque, será únicamente al propio *Secretario de Gobernación Mexicano*, a su origen en nuestra Forma de Gobierno y a su evolución en lo que facultades se refiere.

Es de vital importancia analizar esta figura política, especialmente en el caso mexicano, ya que es precisamente la que ejerce el Refrendo Ministerial, sin él, el Refrendo simplemente *no sería* en México, y es precisamente mediante el Secretario de Gobernación –en lo que reformas a su estructura se refiere- que se pretende en este trabajo de estudio reesforzar al Refrendo.



## 1. Surgimiento de la figura del Secretario de Gobernación.

Las funciones políticas encomendadas a la Secretaría de Gobernación desde su origen, han tenido una amplitud diversa, pero todas ellas son de una importancia decisiva para la administración pública federal.

Desde el Reglamento para el Gobierno Interior y Exterior de las secretarías de Estado y del Despacho Universal del 8 de noviembre de 1821, la administración pública fue dividida en cuatro grandes áreas, que se mantuvieron incólumes hasta la promulgación de las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853. Estas áreas fueron hacienda, justicia, guerra y marina y, finalmente, gobierno o como se le denominó a partir de 1824, relaciones. Todas estas áreas recibieron el nombre y la estructura que, desde el siglo XVIII, en España se otorgaba a las dependencias del Ejecutivo; secretarías de Estado y del Despacho Universal; por lo que la afirmación de Luis García Cárdenas resulta válida al mencionar que: "la administración pública del naciente Estado, trae consigo el sello de la administración colonial".<sup>74</sup>

La Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Relaciones se encargaba tanto del aspecto interno - que sería conocido como Ramo de Gobernación- como del aspecto externo de las Relaciones Internacionales del país; sus facultades fundamentales políticas eran en consecuencia inmensas, basta analizar las *Memorias* que obligatoriamente el secretario correspondiente ofrecía con periodicidad anual al Congreso de la Unión, en acatamiento del artículo 120 de la Constitución de 1824.

En las citadas *Memorias*, el secretario daba cuenta de los pasaportes que había expedido a los ciudadanos mexicanos que viajaban al exterior; de la misma manera, el secretario de Relaciones se ocupaba de la condición de los extranjeros en nuestro país, por lo que la expulsión de los españoles y las exigencias de los empresarios extranjeros en nuestro país fueron los primeros problemas a resolver en la primera mitad del siglo XIX; la regulación de la libertad

---

<sup>74</sup> GARCÍA CÁRDENAS, Luis, *Antecedentes y desarrollo de la administración pública en México*, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 54, p. 226.

de imprenta, entre otras libertades, estaba bajo la esfera de atribuciones del secretario. Si bien el Ejército federal estaba bajo el comando del secretario de Guerra y Marina, las milicias cívicas, llamadas también guardia nacional, se encontraban bajo la supervisión de la Secretaría de Relaciones, respetando siempre el mando natural que le correspondía a los gobernadores en sus respectivos estados.

Todo lo relativo al gobierno de los territorios federales, entre ellos el propio Distrito Federal, era también competencia de este ramo; igualmente, la seguridad interior, las instituciones de beneficencia y la actividad de fomento (agricultura y minería), acompañada de las políticas de colonización fueron facultades ejercidas por el secretario correspondiente.

A diferencia del sistema presidencial de los Estados Unidos, el nombramiento y la remoción de los secretarios de Estado fueron atribuciones exclusivas del presidente de México, sin ningún control o participación del Congreso y, desde 1822 hasta 1994, ha sido la regla sin excepción de esta libertad de nombramiento. En el último año referido, el cargo de procurador general de la República se sometió a la ratificación del Senado, constituyéndose así en el único cargo del gabinete donde el Presidente no cuenta con la libertad absoluta de nombramiento, que se observa y permanece inalterada para el resto de los cargos ministeriales.

Las relaciones entre la administración pública y el Congreso de la Unión, hasta 1874 por lo menos, fueron intensas y flexibles, con canales de intercomunicación abiertos y con las formalidades mínimas, por lo que estas características contrastan con las del sistema presidencial de Estados Unidos, ya que la separación entre ambos órganos de gobierno en aquel país no permitió lo que en México se practicó desde el inicio de su vida constitucional, y que fue la participación e integración de los secretarios de Estado en los debates de cualquier tema que estuviera el Congreso desahogando en sus sesiones, para lo cual, los propios secretarios, tomaban la palabra en los debates aunque no fueran interpelados, a pesar de que el tema debatido no fuera estrictamente de su competencia. Esta práctica fue propuesta sin éxito por Pendleton, hacia 1890

en Estados Unidos, y fue la tónica en nuestro país hasta que Benito Juárez iniciara la reforma constitucional de 1867, cristalizada en 1874, que prohibió la asistencia e interpelación directa a los secretarios por parte del Congreso de la Unión.

La estructura orgánica de la Secretaría de Relaciones, típica de las demás secretarías, consistía en una planta muy pequeña de funcionarios: un secretario, oficial mayor primero, oficial mayor segundo, oficial segundo, primera categoría, oficial segundo, segunda categoría, oficiales (del 3o.-8o.), archivero, dos oficiales de archivo, un portero, un mozo de oficio, dos ordenanzas y cuatro escribientes. El cargo de subsecretario sería invención de Porfirio Díaz en 1901.<sup>75</sup> No obstante, dada la carga de trabajo de la Secretaría de Relaciones, Lucas Alamán sugiere su división en las dos áreas fundamentales de su competencia hacia 1831: las relaciones interiores y las exteriores. Estas dos amplias esferas de competencia se explicitan en las *Bases de organización para el gobierno provisional de la República*, del 18 de octubre de 1841, donde se transforma la Secretaría de Relaciones con el nombre de Secretaría de Relaciones Exteriores y de Gobernación, cuyas competencias se enlistan de manera genérica en la circular de la misma fecha, haciendo referencia a las siguientes atribuciones: alojamiento, ayuntamientos, archivo general y público, asambleas o juntas departamentales, consejo de gobierno, consejería, división de territorio, epidemias, hospicios y hospitales.

En las Bases Orgánicas de 1843, el nombre de esta Secretaría se amplía al de Relaciones Exteriores, Gobernación y Policía; el inspirador del desarrollo

<sup>75</sup> La circular de la Secretaría de Relaciones del 25 de junio de 1900 crea la figura de los subsecretarios dentro de las secretarías de Estado, con el objeto de llevar a cabo el *ejercicio de decretos*, es decir, de refrendar los decretos en caso de que el secretario estuviere ausente. Esta circular confirma la aseveración de que sólo los actos propios del Ejecutivo son susceptibles de refrendo, puesto que aun la firma es delegable en el subsecretario; dicha circular estableció el cargo de subsecretario en los siguientes términos: "teniendo en cuenta la delicadeza del ejercicio de decretos, conferido para los efectos del artículo 88 constitucional, a los oficiales mayores o subsecretarios cuando suplen a los secretarios de Despacho, el señor presidente ha tenido a bien acordar que se circule... que dicho ejercicio compete sólo a los oficiales mayores investidos con él en su nombramiento quienes, en diversas disposiciones y recientemente en el presupuesto para el próximo año fiscal, llevan el título de subsecretarios. Por lo mismo, cuando haya en algún ministerio, además del subsecretario, otro oficial mayor, no tendrá el segundo el citado ejercicio". TORRE, Juan de la, *Biblioteca jurídica mexicana. Constitución federal con todas sus leyes orgánicas y reglamentarias*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1910, pp. 71 y 335.



administrativo de esta dependencia, Lucas Alamán había expuesto desde febrero de 1838, en su *Examen de la organización general de la administración pública*, la necesidad de especializar las facultades encomendadas a esta Secretaría, por lo que ante la crisis política de 1853, cuando no existía Congreso en el país y el presidente de la República asumía facultades extraordinarias, en el mismo año de su muerte, Alamán logra promover la reforma que conduciría a la creación de dos secretarías: la de Gobernación por un lado y la de Fomento, por el otro, el 22 de abril de 1853.

## **2.- Funcionamiento del Secretario de Gobernación a través de los distintos períodos políticos de la historia de México.**

### **2.1. Facultades y Funciones Iniciales.**

Las primeras funciones encomendadas a la nueva Secretaría de Gobernación durante la administración de Antonio López de Santa Anna, fueron determinadas mediante decreto del 7 de mayo del referido año de 1853 y fueron las siguientes:

*a. Consejo de gobierno. Este organismo tuvo sus orígenes en la Constitución de 1824 y ejerció gran influencia en materia política y administrativa, tenía dentro de sus funciones el control político de la constitucionalidad de las leyes y podía anular las mismas cuando estuviesen en contra de lo dispuesto por la ley fundamental del país. De la misma manera, el Consejo de Gobierno era de consulta obligada por el presidente de la República, por lo que el secretario de Gobernación fungía como enlace.*

*b. Gobierno interior de la República. La gobernación se consideró siempre como la facultad de supervisión política de los gobiernos de los estados, o en su caso, de los departamentos. En la etapa federal, cuando existían los territorios federales, es decir hasta 1973, los gobiernos territoriales debían transmitir toda su correspondencia oficial hacia el gobierno federal a través del secretario de Gobernación. El secretario supervisaba igualmente, por encargo del presidente de la República al gobierno del Distrito Federal, y el gobernador de esta entidad ventilaba los asuntos a través del secretario de Gobernación. La organización original del Distrito Federal, de acuerdo con el decreto del 18 de noviembre de 1824, reformado el 20 de marzo de 1837, contemplaba distritos, en número de cinco originalmente, a cargo de un prefecto cada uno; la Secretaría de Gobierno se subdividía en ocho secciones, cuya función individual era atender los servicios públicos de la entidad.*

*c. Política de seguridad. La seguridad nacional ha sido siempre encomendada a esta secretaría en su aspecto de planeación y regulación, y coordina para ello las fuerzas armadas federales y las estatales.*

*d. Montepíos e instituciones de beneficencia.*

*e. Cárceles. Como se aprecia, desde la creación de la secretaría se ha considerado que el sistema penitenciario está bajo la competencia del Poder Ejecutivo a través del secretario de Gobernación.*

*f. Como primicia de la vigilancia de las garantías individuales.*

*g. Propiedad literaria.*



- h. *Festividades nacionales.*
- i. *Pestes y epidemias.*
- j. *Vacunas.*<sup>76</sup>

Evidentemente, estas funciones van mucho más allá de las que ostenta nuestro actual Secretario de Gobernación, más que nada en el sentido que abarcan muchos aspectos políticos y/o gubernamentales sin profundizar ninguno. Nótese que la Secretaría de Gobernación estaba a cargo de la propiedad literaria (actualmente la propiedad intelectual e industrial, por ejemplo) y de pestes y epidemias. (Actualmente materia de obvia regulación por parte de la Secretaría de Salud).

En 1861, Benito Juárez volvió a reducir el número de secretarías de Estado al original de cuatro, por lo que la Secretaría de Gobernación no volvió a tener identidad propia hasta el 29 de noviembre de 1867, cuando se le separaba de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Cabe mencionar que cuando ambas secretarías estuvieron juntas conservaron preeminencia en el gabinete, ya que las órdenes del presidente de la República hacia las otras dependencias ejecutivas siempre se canalizaban a través de esta Secretaría compleja.

De acuerdo con la Ley de Secretarías del 23 de febrero de 1881, la Secretaría de Gobernación reportaba sus actividades, de acuerdo con cinco sesiones: 1) servicio postal; 2) seguridad pública rural; 3) beneficencia; 4) gobierno del distrito y territorios federales y 5) relaciones con los gobiernos de los estados. No obstante, en las *Memorias* de la Secretaría de Gobernación de 1884-1886, destaca la información de esta Secretaría respecto a la observancia de la Constitución, con especial referencia al respeto de los derechos humanos y la libertad de imprenta y de cultos, así como lo relativo a la división territorial y la seguridad y paz pública. En esa época, la existencia de una policía rural estaba a cargo de la Secretaría de Gobernación y operaba con nueve cuerpos de caballería en 218 plazas cada una. Esta policía rural es el antecedente de la policía federal de caminos, ya que entre sus atribuciones se encontraba el cuidado de las vías férreas y caminos públicos. Como parte de sus facultades en

<sup>76</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Consejo de Gobierno, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXI, núm. 61, enero-abril de 1988, pp. 189-206.

materia de beneficencia, la Secretaría de Gobernación controlaba el funcionamiento de la Lotería Nacional. De la misma manera, como parte de sus atribuciones sobre el gobierno del Distrito Federal, la Secretaría de Gobernación estuvo facultada hasta 1921, para resolver lo relativo a la Instrucción Pública en el Distrito y territorios federales, en sus distintos niveles educativos.

### **Conclusión.-**

Si bien el Refrendo fue conflictivo, por su eminentemente naturaleza parlamentaria de incluir y/o desincluir en nuestra legislación, el Secretario de Gobernación tuvo en México una evolución mucho más coherente, salvo por el periodo de Juárez.

Se organizó la Administración Pública, se reconoce la necesidad de diferenciar entre el Gobierno "al interior" y el gobierno "al exterior", que no es sino la manera mexicana de ver obligaciones de jefe de gobierno y jefe de estado y dividir las, sino en persona en organización al descentralizarlas del Presidente.

Lucas Alamán en 1853 logra la creación de la Secretaría de Gobernación y Santa Anna establece sus facultades, sin embargo, no se contempla dentro de estas el refrendar los actos presidenciales. No es una "facultad" del Secretario u Secretaría de Gobernación, esto, como lo hemos ya visto, sólo se contempla al referirse a un *requisito de validez formal* para aquello emanado del Presidente de la República.

## CAPÍTULO IV. EL REFRENDO MINISTERIAL EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

### Introducción.

El Refrendo Ministerial es considerado en México como un *requisito de validez formal* para actos emitidos por el Presidente de la República. Sin embargo, puede ser un *eficaz medio de control del ejecutivo federal* como bien se contempla en su naturaleza y en su funcionamiento.

Distintos países, conforme a sus distintas formas de Gobierno, utilizan al refrendo ministerial de maneras que divergen mucho de la Mexicana, y que se aproximan más a lo que se propone en este estudio, por lo que considero importante, antes de que entremos en el tema del Refrendo Ministerial –y del Secretario de Gobernación- en nuestro país en la actualidad, que veamos, sin contaminación alguna, distintos tipos (por llamarlos de alguna manera) de Refrendos y su utilidad.

### 1. España.

Tal como lo aclaré con anterioridad, considero de vital importancia al realizar un análisis de derecho comparado tomar en consideración lo establecido en España, como *Madre Patria* de nuestra Nación, ya que en un punto de nuestra historia fuimos parte de la misma, es decir, contamos con orígenes comunes que proporcionan claridad al ver a donde evolucionó España y a que ha llegado México. Sólo al entender nuestro pasado podemos dar pasos firmes a nuestro futuro.

El gobierno español es, a pesar de nuestros lazos históricos, muy distinto al de México, Los Estados Unidos Mexicanos, como bien lo establece nuestra Constitución Política, es una República Representativa Democrática Federal, en tanto que España se rige conforme al régimen de Monarquía Constitucional,

conformada por comunidades autónomas, según lo establece el artículo primero de la Constitución Española.<sup>77</sup>

La Monarquía Constitucional es aquél sistema político propio del siglo XIX, en el que la monarquía acepta una constitución y la constitución reconoce un papel político a la monarquía. Representa entonces un sistema en la que el rey interviene en política, a diferencia de la monarquía parlamentaria.

Por oposición a la monarquía absoluta, la ciencia política distingue entre monarquía constitucional y monarquía parlamentaria. En las monarquías constitucionales, el rey conserva el poder soberano o bien lo comparte con el pueblo al que concede una serie de derechos mediante una carta otorgada o constitución. En cambio, en las monarquías parlamentarias la soberanía reside en su totalidad en la voluntad popular, siendo el monarca una figura esencialmente simbólica. El ejemplo clásico de monarquía constitucional es el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que no posee una constitución codificada, sino un grupo de leyes que forman su constitución.<sup>78</sup>

Aunque las actuales monarquías constitucionales son la mayoría representativas de sistemas democráticos (*monarquías constitucionales democráticas*), históricamente no siempre ha sido así. Muchas de las monarquías han coexistido con constituciones fascistas.

La monarquía constitucional fue un paso intermedio o evolucionado ante la aparición de las primeras repúblicas modernas como Estados Unidos de América y Francia especialmente en el siglo XIX . Se pretendía pasar de monarquías

---

<sup>77</sup> Artículo 1

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.
2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.
3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria. CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA, Edición 2006.

<sup>78</sup> GOMERO CASADO Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS Severiano. *Op. Cit.* p.112.



absolutas máximas representantes del Antiguo Régimen a monarquías parlamentarias con un poder limitado.

Bajo este orden de ideas, la Monarquía Constitucional es la forma de gobierno donde el monarca ostenta la jefatura del estado -poder prácticamente simbólico- regulado por una ley, en el caso de España, la Constitución Española. Se caracteriza porque el rey -o la reina- tiene un papel de moderador o árbitro en los conflictos políticos del Gobierno elegido democráticamente.

El título de Rey de España viene reconocido por la Constitución, que recupera e incorpora a su texto todas las normas expresas y tácitas que tradicionalmente han regido la Monarquía en España. La Constitución además reconoce al Rey el derecho de usar todos los demás títulos que correspondan a la Corona.

La Constitución reconoce a la persona del Rey o Reina inviolabilidad absoluta y proscribte toda responsabilidad por su parte, sea política o jurídica; no obstante y a modo de compensación, la Constitución establece la invalidez de todos los actos del Titular de la Corona que carezcan del refrendo regulado en ella, que corresponde al Presidente del Gobierno, a los Ministros o al Presidente del Congreso de los Diputados, según los casos.

*El refrendo es una figura jurídica por la cual el Titular de la Corona realiza válidamente sus actos sólo cuando éstos son firmados o consentidos también por la persona previamente determinada por la Constitución, que por ese hecho asume toda la responsabilidad del acto en sí.<sup>79</sup>*

La Corona es la Institución Constitucional en que se configura en España la Jefatura del Estado, con unas características propias de la Monarquía Española, que son:

*\*La sucesión hereditaria de su Titular a través de las sucesivas generaciones de la Familia Real.*

*\*La inviolabilidad e inmunidad absolutas de su Titular.*

*\*La ausencia de iniciativa política y de poder efectivo (potestas).*

*\*La posesión de un grado elevado de autoridad (auctoritas).*

<sup>79</sup> *Ibidem.* p.160.

*\*La realización por su Titular de una serie de actos debidos (tasados) en orden al regular funcionamiento del Estado<sup>80</sup>.*

La sucesión en el Trono sigue el orden regular de primogenitura y representación, siendo preferida siempre la línea anterior a las posteriores, en la misma línea el grado más próximo al más remoto, en el mismo grado el varón a la mujer y en el mismo sexo la persona de más edad a la de menos.

Este tipo de sucesión se llama agnaticia y no sálica, pues a diferencia de la Ley Sálica no excluye a las mujeres de la sucesión sino que únicamente las sitúa detrás de sus hermanos varones, aunque éstos sean de menor edad. Actualmente se encuentra en discusión la idea de modificar la Constitución para permitir que la sucesión opere en favor de la persona de más edad, con independencia de su sexo, lo que llevaría a una sucesión por primogenitura estricta.

Las personas que tengan derecho a la sucesión en el Trono pueden casarse libremente, salvo que el matrimonio se enfrente a la prohibición expresa del Titular de la Corona y de las Cortes Generales, en cuyo caso la persona en cuestión perdería su derecho a suceder para sí y sus descendientes; esto significa que todo matrimonio se presume celebrado con el asentimiento del Titular de la Corona y de las Cortes Generales, salvo prueba en contrario, y que la oposición al mismo debe ser manifestada de forma expresa tanto por uno como por otras y que en caso de que sólo uno de ellos se opusiera al matrimonio, éste podría celebrarse sin consecuencia alguna para la persona en cuestión.

La Regencia es una Institución interina que surge cuando el legítimo Titular de la Corona está impedido para ejercer su autoridad, por enfermedad física o mental, o cuando es menor de edad.

La Constitución ha optado por el sistema de Regencia legítima, de modo que será Regente la persona llamada a ello por la propia Constitución: el Príncipe o Princesa herederos de la Corona en caso de incapacidad del Rey o Reina, el

---

<sup>80</sup> *Ibidem*. p.165.

padre o madre del Rey menor de edad en caso de que se dé esta circunstancia y los demás parientes según el orden de suceder en el Trono.<sup>81</sup>

Únicamente en el caso de que no haya ninguna persona llamada a suceder en el Trono (por ejemplo, en la hipótesis de que todos los miembros de la Familia Real fallecieran en un accidente o atentado y sólo sobreviviera un Infante o Infanta menor de edad por no haber estado presente) las Cortes Generales nombrarán la Regencia y ésta se compondrá de una, tres o cinco personas.

En este caso, además, sería preciso un Tutor para el Rey o Reina menores de edad: la Constitución prevé que será Tutor del Rey o Reina menor de edad la persona que en su testamento hubiera nombrado el Rey o Reina difuntos, siempre que sea español y mayor de edad; en su defecto lo será el padre o madre del Rey o Reina menor de edad, mientras permanezcan viudos; a falta de ellos, el tutor será nombrado por las Cortes Generales.

Para todos estos casos la Constitución prohíbe acumular los cargos de Regente y tutor salvo en el padre, madre o ascendientes directos del Rey o Reina menor de edad.

La Familia Real se compone del Rey o Reina (Titular de la Corona), de la Reina consorte o Consorte de la Reina (su esposa o esposo), de los descendientes de ambos (hijos y nietos, comúnmente) y de los consortes de ellos.

El Rey o Reina de España, para cumplimiento de su misión de simbolización y representación del Estado y de arbitraje y moderación del funcionamiento regular de las Instituciones, desempeña una serie de funciones que están en mayor o menor medida enunciadas y trazadas por la Constitución.

Específicamente se puede enumerar las siguientes funciones como las más representativas e importantes de cuantas corresponden al Titular de la Corona:

---

<sup>81</sup> PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Madrid. 1976 p. 175.



1. Sancionar y promulgar las Leyes. La Sanción Real tiene una función certificante que confiere a la Ley su perfeccionamiento, pese a haber sido ya aprobada por las Cortes Generales; en cuanto a la promulgación, unida a la publicación que también al Rey o Reina corresponde ordenar, pone las Leyes en conocimiento presunto de todos, particulares y autoridades, y por ese sólo hecho quedan investidas de fuerza obligatoria general (principio constitucional de publicidad de las normas).
2. Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar a elecciones en los términos previstos en la Constitución. A propuesta del Presidente del Gobierno el Titular de la Corona tiene la potestad de poner fin anticipadamente al mandato de Senadores y Diputados, bien ambas Cámaras o una sola de ellas, expidiendo un Real Decreto de disolución, que además deberá precisar la fecha de las elecciones, que también al Rey o Reina corresponde convocar, sea por este motivo o por la expiración natural del mandato de las Cámaras.
3. Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución. El Rey o Reina tiene en exclusiva el derecho a apelar al pueblo y someter a consulta de la Nación todo proyecto o cuestión que le haya propuesto el Presidente del Gobierno, previa autorización del Congreso de los Diputados, o bien por exigirlo así la propia Constitución para su reforma.
4. Proponer al Congreso de los Diputados el candidato a la Presidencia del Gobierno, nombrarlo y cesarlo, en los términos previstos en la Constitución. Tras cada renovación del Congreso de los Diputados y en los casos en que éste rechaza ratificar su confianza al Gobierno, el Titular de la Corona consulta con los líderes de los grupos políticos con representación parlamentaria y propone al Congreso de Diputados un candidato a la Presidencia del Gobierno, y lo nombra si el Congreso le da su confianza o propone otro en caso contrario. Además nombra como Presidente del Gobierno al candidato cuyo nombre esté incluido en una moción de censura aprobada por el Congreso de los Diputados contra el Gobierno.
5. Nombrar y cesar a los demás miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente.
6. Expedir los decretos acordados en Consejo de Ministros, presidirlo a petición del Presidente del Gobierno, cuando lo estime oportuno, a fin de ser informado de los asuntos de Estado, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las Leyes.
7. El derecho de gracia. El Rey o Reina tiene el derecho, a propuesta del Gobierno, de remitir en todo o en parte todas las condenas pronunciadas por los Tribunales de Justicia en el orden penal, sea común o militar, bien de manera condicional o incondicional.
8. El Alto Patronazgo de las Reales Academias.
9. Acreditar a los embajadores y otros representantes diplomáticos del Reino, y ante él o ella se acreditan los embajadores y representantes diplomáticos extranjeros.
10. Manifestar el consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados internacionales.
11. Declarar la guerra y hacer la paz, previa autorización de las Cortes Generales.<sup>82</sup>

<sup>82</sup> GOMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. Op. Cit. p.170.



Al respecto de las funciones del Rey de España la Constitución Española establece lo siguiente.-

*Artículo 62.*

*Funciones del Rey.*

*Corresponde al Rey:*

- a) Sancionar y promulgar las leyes.*
- b) Convocar y disolver las Cortes Generales y convocar elecciones en los términos previstos en la Constitución.*
- c) Convocar a referéndum en los casos previstos en la Constitución.*
- d) Proponer el candidato a Presidente del Gobierno y, en su caso, nombrarlo, así como poner fin a sus funciones en los términos previstos en la Constitución.*
- e) Nombrar y separar a los miembros del Gobierno, a propuesta de su Presidente*
- f) Expedir los decretos acordados en el Consejo de Ministros, conferir los empleos civiles y militares y conceder honores y distinciones con arreglo a las leyes*
- g) Ser informado de los asuntos de Estado y presidir, a estos efectos, las sesiones del Consejo de Ministros, cuando lo estime oportuno, a petición del Presidente del Gobierno.*
- h) El mando supremo de las Fuerzas Armadas.*
- i) Ejercer el derecho de gracia con arreglo a la ley, que no podrá autorizar indultos generales.*
- j) El Alto Patronazgo de las Reales Academias.*

*Artículo 63.*

- 1. El Rey acredita a los embajadores y otros representantes diplomáticos. Los representantes extranjeros en España están acreditados ante él.*
- 2. Al Rey corresponde manifestar el consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de tratados, de conformidad con la Constitución y las leyes.*
- 3. Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz.*

*Artículo 64.*

*Refrendo de los actos del Rey.*

- 1. Los actos del Rey serán refrendados por el Presidente del Gobierno y, en su caso, por los Ministros competentes. La propuesta y el nombramiento del Presidente del Gobierno, y la disolución prevista en el artículo 99, serán refrendados por el Presidente del Congreso.*
- 2. De los actos del Rey serán responsables las personas que los refrenden.*

*Artículo 97. El Gobierno.*

*El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.*<sup>83</sup>

Las Leyes prevén para la Familia Real un trato deferente en circunstancias que lo ameritan: las normas procesales eximen al Rey o Reina, a su Consorte y al Príncipe o Princesa de Asturias de concurrir al llamamiento judicial y de prestar testimonio, y permiten que el resto de los miembros de la Familia Real lo hagan

<sup>83</sup> Constitución Política de España. Edición 2006.

por escrito; el Código Penal común y el Código Penal militar castigan como delito contra la Corona el homicidio, consumado o tentado, contra el Rey o Reina, cualquiera de sus ascendientes o descendientes, Reina consorte o consorte de la Reina, Príncipe o Princesa herederos de la Corona y Regente o miembro de la Regencia. Por lo demás las Leyes establecen otros privilegios y prerrogativas lógicos para la Primera Familia de la Nación, sin hacer mención expresa de ella en los demás casos.

La Familia Real está asistida por la Casa de Su Majestad el Rey, como órgano de apoyo al Titular de la Corona y su Familia en el ejercicio de sus funciones constitucionales y demás responsabilidades; tanto la Familia Real como la Casa de Su Majestad el Rey se sostienen gracias a la cantidad que el Rey recibe anualmente de los Presupuestos Generales del Estado, la cual debe ser global (por lo que no puede dividirse en partidas ni establecerse sobre ella otras formas de control). Tanto el nombramiento y cese de los miembros civiles y militares de la Casa de Su Majestad el Rey como la distribución que el Titular de la Corona hace la cantidad recibida de los Presupuestos Generales tiene lugar con absoluta libertad por su parte, quedando exceptuados por la Constitución del requerimiento general de refrendo de los actos regios.

## **2. Alemania.**

Por motivos históricos, Alemania es uno de los países en la actualidad más comprometidos al establecimiento de contra pesos políticos eficientes en su Forma de Gobierno. Es además interesante ver dichos mecanismos de control en un país cuya forma de gobierno y cuyo corte eminentemente anglosajón es tan distinto al nuestro. Me parece que demostrará ser una prueba fehaciente de que figuras como el Refrendo son útiles sin importar la historia política del lugar en que se aplica o el corte que ostenta su forma de gobierno.

Alemania es, en vista de su trágica historia, vividamente fresca en todo el mundo –el ascenso del llamado *Führer* al poder y la Segunda Guerra Mundial- es uno de los países que cuenta con más "candados" tanto constitucionales como

políticos en torno a su poder ejecutivo, sin duda, con esperanzas de que una vez unificada Alemania y libre para organizarse no vuelva a repetir su historia.

Dentro de dichos controles al poder ejecutivo se encuentra el Refrendo del Canciller Federal o Ministro competente, figura similar al Refrendo Ministerial del sistema Mexicano. *“Artículo 58. Las ordenanzas y disposiciones del Presidente Federal deberán ser refrendadas, para su validez, por el Canciller Federal o por el ministro federal competente. Esto no rige para el nombramiento y relevo del Canciller Federal, la disolución del Bundestag de acuerdo con el artículo 63 y el requerimiento mencionado en el artículo 69, apartado 3”*.<sup>84</sup>

En la redacción de la Ley Fundamental de Alemania la institución del Jefe del Estado fue el órgano constitucional cuyas atribuciones se recortaron más como consecuencia de las experiencias vividas durante la República de Weimar y en periodos posteriores, como se mencionó anteriormente. Para evitar controversias políticas en torno a la persona del Jefe del Estado, fue suprimida su elección directa por el pueblo.

El presidente de la República es elegido por la Asamblea General para un período de cinco años. Integran dicha Asamblea los delegados del Bundestag y en igual número los representantes de los Parlamentos regionales, que no se reúnen más que con dicho motivo.

La Ley Fundamental o constitución alemana delimita las funciones del presidente a tareas representativas casi exclusivamente; Nombra a los magistrados del Tribunal Supremo, a los funcionarios federales, a los oficiales y a los suboficiales. Además, le asiste el derecho de gracia.

Sin embargo, la libertad de decisión del presidente de la República está limitada por el hecho de que en casi todos los actos ejecutivos necesita solicitar el **refrendo del canciller Federal o del Ministro competente. El presidente de la República no ejerce ninguna influencia política directa sobre los demás órganos constitucionales.** En la formación de Gobierno, su

---

<sup>84</sup> Ley Fundamental de Alemania. Edición 2006.



función se ciñe a proponer al Bundestag un candidato para el cargo de canciller federal.<sup>85</sup>

Motivo por el cual, el control que ejerce el Refrendo sobre el poder ejecutivo en Alemania es el más puro con el que una servidora se ha encontrado, en tanto que el Presidente no cuenta con ninguna influencia ni presión sobre las personas que deberán de dar su sanción sobre los actos y a contrasentido, el ministro o canciller federal cuentan con igual responsabilidad que el presidente – sino es que más en tanto a las delimitaciones que el cargo ejecutivo alemán conlleva- al respecto de los actos refrendados.

A propuesta del canciller, el presidente de la República designa también a los ministros. El presidente Federal representa a la República Federal en el extranjero y en su nombre concluye tratados y acredita y recibe a los embajadores

### **3. Argentina.**

En tanto que el propósito de este trabajo no es sino aterrizar aplicaciones prácticas a México, se incluye el análisis de Argentina como el de un país representativo de América latina. Argentina cuenta con la mayor influencia europea vigente dentro del resto de los países latinoamericanos, y por lo tanto, resulta la más útil. El logro de sintetizar figuras como lo es el Refrendo a un ambiente socio-económico latino es un éxito plenamente Argentino.

Dentro de la legislación Argentina, ciudad de indudable influencia española y norteamericana, influencias que distinguen en si a Latinoamérica, El acto del Presidente de la República que ha sido refrendado por más de dos ministros no es un acto complejo, no es un acto que se forma con el concurso de varios órganos o sujetos con unanimidad de contenido y de fin, sino que se trata de un acto colectivo que se forma con distintas voluntades concurrentes, pero todas ellas radicadas en el Órgano Ejecutivo; al contrario de la legislación mexicana, donde el Refrendo Ministerial de un acto del ejecutivo federal no es un acto

<sup>85</sup> PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Madrid. 1976. p.212.



colectivo, sino un acto sencillo, donde el Refrendo Ministerial se entiende como un requisito de forma, necesario para que el acto se perfeccione.

El referendo ministerial argentino es en si un mecanismo por el cual los Ministros, al consentir un acto del Jefe de Estado -refrendo material-, no solo asumen cierto grado de responsabilidad mediante la firma que estampan al pie del documento en que normalmente se concreta -refrendo formal-, sino que además ejecutan el requisito que da autenticidad legal a los actos del Jefe de Estado o Presidente de la República (decretos, acuerdos, órdenes y providencias).<sup>86</sup>

Es muy importante destacar este punto como una diferencia vital con la legislación mexicana; los ministros que firman a manera de refrendo ministerial un acto del ejecutivo federal en la República de Argentina comparten responsabilidad junto con el presidente de los efectos y/o alcances de dicho acto, situación que indudablemente los concientiza a estudiar a conciencia los actos del ejecutivo como suyos propios; en la República Mexicana resulta simple para el Secretario de Gobernación sancionar los actos del ejecutivo federal -no sin cierto miedo a que de no hacerlo sea removido de su cargo como ya lo mencioné con anterioridad- a sabiendas que puede desligarse de responsabilidad de los mismos por lo mismo que su sanción no resulta voluntaria ni libre en su totalidad.

La firma del Ministro en Argentina puesta al pie del documento es un acto "certificante" del actuar del Jefe de Estado, que tiene por objeto limitar -pero no anular- el poder personal del que goza aquél; es decir, que el poder asignado al Presidente de la República se ejercita realmente a partir de la firma puesta por el Ministro, coincidiendo, en teoría con las vistas que se tiene para dicha figura dentro del sistema mexicano, simplemente perfeccionado en un ámbito práctico.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Consejo de Gobierno, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXI, núm. 61, enero-abril de 1988, pp.189-206.

<sup>87</sup> *Ibidem.* pp.189-206.

## Conclusión.

Verdaderamente es distinta la función del Refrendo en el derecho internacional, en donde, muchas veces es un verdadero medio de control y/o de responsabilidad colectiva.

Indudablemente, en algunas legislaciones, es como en México, un simple requisito de validez, pero de talla más importante al unir al Jefe de Gobierno con el Jefe de Estado (como en el caso de España).

Me permito realizar un cuadro comparativo para quedar con conclusiones más claras de dichas legislaciones:

País	Mecanismo del Refrendo Ministerial	Conclusión (Relación con México)
España	El refrendo es una figura jurídica por la cual el Titular de la Corona realiza válidamente sus actos sólo cuando éstos son firmados o consentidos también por la persona previamente determinada por la Constitución, que por ese hecho asume toda la responsabilidad del acto en sí.	El Refrendo sirve como puente entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, de manera que homogeniza sus decisiones al dar la oportunidad de Refrendar lo acordado. El ejemplo clásico es la sanción real de las leyes.
Alemania	La libertad de decisión del Presidente de la República está limitada por el hecho de que en casi todos los actos ejecutivos necesita solicitar el refrendo del Canciller Federal o del Ministro competente. El presidente de la República no	El refrendo funciona como un verdadero medio de control sobre el ejecutivo Federal en tanto que limita la facultad de tomar decisiones unilaterales

	ejerce ninguna influencia política directa sobre los demás órganos constitucionales	del Presidente de la República.
Argentina	El acto del Presidente de la República que ha sido refrendado por más de dos ministros no es un acto complejo, sino un acto colectivo que se forma con distintas voluntades concurrentes, pero todas ellas radicadas en el Órgano Ejecutivo	Verdadero medio de control, pero de distinto enfoque. El Refrendo no limita al Presidente, pero comparte con sus ministros toda responsabilidad y lo hace un acto colectivo más que un acto refrendado.

## CAPÍTULO V. EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN O SU EQUIVALENTE EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.

### Introducción.

El Secretario de Gobernación es una figura política presente, de una manera u otra, en mi opinión, en todas las formas de Gobierno actuales. Intrínsecamente necesaria como complemento y contrapeso del Ejecutivo, sin importar si se está en una Monarquía Constitucional, Parlamentaria o en una República Federal.

Conforme *varía* –por decirlo de alguna manera- la figura del Secretario de Gobernación en distintas legislaciones internacionales, varía su relación con el Refrendo y su grado de control –o no- sobre el titular del poder ejecutivo.

Como manifesté en lo referente al Refrendo, quisiera ver estos distintos cargos políticos antes de adentrarnos en el Secretario de Gobernación Mexicano para apreciar más claramente nuestra figura actual.

### 1. España.

A pesar de la actual diferencia en Forma de Estado y Forma de Gobierno que tiene México con su madre patria, y aunado a lo manifestado con respecto a España como un país intrínsecamente e históricamente ligado a la República Mexicana, por el simple hecho de ser un país que cuenta con una dualidad tan marcada en su monarquía constitucional en lo que a Jefe de Estado y Jefe de Gobierno se refiere, el contrapeso político en España en lo que se refiere a su Presidente es un caso de especial interés a nuestro tema.

España no cuenta dentro de su Administración Pública con un cargo como nuestro Secretario de Gobernación, el equivalente a dicha figura mexicana sería el Jefe de Gobierno propiamente –el Presidente del Gobierno Español- así como también su Ministro de Gobernación, en tanto que, como se discutió previamente, el Refrendo Ministerial en España opera en el control recíproco dentro del poder



ejecutivo que se da entre el Jefe de Estado –el rey de España- y el Jefe de Estado –el presidente de España-.<sup>88</sup>

Tal y como lo había mencionado en el capítulo anterior, La política de España toma parte en el marco de una monarquía parlamentaria, en la que el Rey es el Jefe del Estado y reina pero no gobierna, proponiendo un candidato a la Presidencia del Gobierno y manteniéndolo en el cargo mientras conserve la confianza del Congreso de los Diputados, cámara baja de las Cortes Generales.

Dichas figuras análogas al Secretario de Gobierno en México se encuentran ubicadas dentro del Consejo de Ministros español, mismo que es un órgano político constitucional formado por el presidente del gobierno, los vicepresidentes, si los hay, los ministros y los demás miembros que establezca la ley, como en algunos casos los secretarios de Estado. Habitualmente se reúne los viernes en el Palacio de la Moncloa, en Madrid, aunque con carácter excepcional, puede celebrarse en cualquier otra ciudad española. También con carácter excepcional puede ser presidido por el Rey de España, en cuyo caso es deliberativo.<sup>89</sup>

El Presidente del Gobierno es el Jefe de Gobierno de España. Su elección se realiza en el Congreso de los Diputados, la Cámara Baja del Parlamento Español, mediante un proceso llamado Debate de Investidura, y luego es nombrado por el Rey ante el cual toma su juramento.

Sus funciones se establecen en los artículos 97 al 116 de la Constitución Española de 1978. En la actualidad, este puesto está ocupado por José Luis Rodríguez Zapatero. Su residencia oficial y sede del Gobierno desde 1977 es el Palacio de la Moncloa, en Madrid.

La elección del Presidente del Gobierno no se realiza de forma directa por los electores, sino que se realiza de forma indirecta por el poder legislativo. Siguiendo las elecciones legislativas que tienen lugar cada cuatro años, el líder del partido mayoritario, o el líder de la coalición mayoritaria es normalmente

<sup>88</sup> PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Op. Cit.* p.175.

<sup>89</sup> *Ibidem.* p.177.

propuesto como Presidente del Gobierno por el Rey y elegido en el Congreso de los Diputados. El Vicepresidente del Gobierno es elegido por el Rey como una propuesta del Presidente del Gobierno.

Luego de que el candidato es aceptado por mayoría en el Congreso de los Diputados, es nombrado por el Rey como Presidente del Gobierno en una ceremonia de investidura en la cual toma su juramento en el Salón de Audiencias del Palacio de la Zarzuela ante la presencia del Rey de España y del Notario Mayor del Reino (Ministro de Justicia).

Su juramento dice: "*Juro por mi conciencia y honor cumplir fielmente las obligaciones del cargo de Presidente del Gobierno con lealtad al Rey para guardar y hacer guardar la Constitución, como norma fundamental del Estado, así como mantener el secreto las deliberaciones del consejo de ministros*"<sup>90</sup>

Los ministerios son la forma de organizarse del poder ejecutivo. Es una organización dinámica, y cambia según los intereses de los gobiernos que los nombran. Por tanto toda lista de ministerios puede quedarse obsoleta. Los de antiguas legislaturas están en Ministerios de España. Actualmente son los siguientes:

*Ministerio de la Presidencia*  
*Ministerio de Economía y Hacienda*  
*Ministerio del Interior*  
*Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*  
*Ministerio de Justicia*  
*Ministerio de Defensa*  
*Ministerio de Fomento*  
*Ministerio de Educación y Ciencia*  
*Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*  
*Ministerio de Industria, Comercio y Turismo*  
*Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación*  
*Ministerio de Administraciones Públicas*  
*Ministerio de Cultura*  
*Ministerio de Sanidad y Consumo*  
*Ministerio de Medio Ambiente*  
*Ministerio de Vivienda*<sup>91</sup>

<sup>90</sup> GOMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano. *Op. Cit.* p.112.

<sup>91</sup> *Ibidem.* p.120. En referencia a la legislación en Administración Pública Española.

Actualmente, hay el mismo número de hombres y mujeres a la cabeza de los Ministerios.<sup>92</sup> Existiendo como tal en España una verdadera paridad entre hombres y mujeres dentro de la Administración Pública.

Las funciones del Ministro de la Presidencia son las siguientes:

*Todas aquéllas que le encomiende el Presidente del Gobierno.*

*La presidencia de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretario.*

*El secretariado del Consejo de Ministros.*

*El ejercicio de las funciones genéricas del cargo ministerial, previstas en los artículos 12 y 13 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, y en el artículo 4 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*

*El ejercicio como Portavoz del Gobierno.*<sup>93</sup>

Al respecto del Ministro de la Presidencia y del Jefe de Gobierno la Constitución Española declara.-

**Artículo 98. Composición y estatuto del Gobierno.**

1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.
2. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.
3. Los miembros del Gobierno no podrán ejercer otras funciones representativas que las propias del mandato parlamentario, ni cualquier otra función pública que no derive de su cargo, ni actividad profesional o mercantil alguna.
4. La ley regulará el estatuto e incompatibilidades de los miembros del Gobierno.

**Artículo 99. Nombramiento del Presidente del Gobierno.**

1. Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.

*El voto de investidura.*

2. El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que pretenda formar y solicitará la confianza de la Cámara.
3. Si el Congreso de los Diputados, por el voto de la mayoría absoluta de sus miembros, otorgare su confianza a dicho candidato, el Rey le nombrará Presidente. De no alcanzarse dicha mayoría, se someterá la misma propuesta a nueva votación

<sup>92</sup> *Ibidem*. p.123. Tomando en cuenta que el año en donde esta estadística fue tomada por el autor del cual se sacó la información debió de ser del año 2003 aproximadamente.

<sup>93</sup> *Ibidem*. En referencia a la legislación en Administración Pública Española.



*cuarenta y ocho horas después de la anterior, y la confianza se entenderá otorgada si obtuviere la mayoría simple.*

*4. Si efectuadas las citadas votaciones no se otorgase la confianza para la investidura, se tramitarán sucesivas propuestas en la forma prevista en los apartados anteriores.*

*5. Si transcurrido el plazo de dos meses, a partir de la primera votación de investidura, ningún candidato hubiere obtenido la confianza del Congreso, el Rey disolverá ambas Cámaras y convocará nuevas elecciones con el refrendo del Presidente del Congreso.*

**Artículo 100. Nombramiento de los Ministros.**

*Los demás miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta de su Presidente.<sup>94</sup>*

Los anteriores artículos aclaran la conformación, a la que venimos refiriéndonos, del poder Ejecutivo Federal del Gobierno Español, sin embargo, quisiera llamar a atención que el Presidente de Gobierno –de manera contraria a nuestro Secretario de Gobernación- tiene una manera de elección popular y representativa establecida en su legislación y que el mismo, cuenta con sus propios contrapesos en el resto de los Ministros y en su(s) propio(s) Vicepresidente(s) – si se da el caso-, dando mayor complejidad y seguridad en su sistema político.

## **2.- Alemania.**

Alemania, y su Canciller Alemán, como figura análoga a nuestro Secretario de Gobernación, es otro ejemplo en el ámbito internacional de suma relevancia en nuestro estudio de un contra peso político puro, que, como se mencionó anteriormente, en conjunto con su corte de gobierno anglosajón, representa un país cuyo análisis nos permitirá una comprensión integral de los contra pesos en lo que el poder ejecutivo federal se refiere.

En virtud del Tratado de Unificación, firmado el 3 de octubre de 1990, sigue en vigor de forma provisional la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949, motivo por el cual la “nueva” República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social<sup>95</sup>. Comprende diez Lánders o Estados federados de Alemania Occidental, cinco Lánders reconstituidos de la Alemania Oriental y uno más, que corresponde a la ciudad de Berlín.

<sup>94</sup> *Constitución Política de España.* Edición 2006.

<sup>95</sup> *Ley Fundamental Alemana.* Artículo 20/1. Edición 2006.



El poder ejecutivo alemán está constituido por el Gobierno Federal integrado por el canciller federal y los ministros federales, que son elegidos por aquél.

El cargo de **Canciller Federal Alemán** es el puesto dentro de la Administración Pública alemana correspondiente al del Secretario de Gobierno de la República Mexicana, en tanto que dentro de sus facultades se encuentra el Refrendo Ministerial como control activo sobre el poder ejecutivo o presidente.

El Canciller es elegido por mayoría absoluta del Bundestag, a propuesta del presidente federal. El nombramiento y cese de los ministros recae en el presidente federal, a propuesta del canciller.<sup>96</sup>

El Canciller decide la política general y asume la responsabilidad correspondiente pero, dentro de estos límites, cada ministro dirige su Departamento individualmente y bajo su propia responsabilidad. El ejecutivo queda reforzado al no aceptarse sino la moción de censura positiva, que implica no sólo el voto en contra del Gobierno por parte de la mayoría absoluta del Bundestag sino la aceptación de la propuesta del nuevo equipo gubernamental. En caso de que la cuestión de confianza no obtuviera la mayoría absoluta del Bundestag, el presidente, a propuesta del canciller, deberá disolver la Cámara, estableciendo un plazo de 21 días para elegir a otro canciller.

El Canciller Federal es el único miembro del Gobierno Federal elegido por el Parlamento. La Constitución le reconoce el derecho de elegir a los ministros al frente de las distintas áreas de gobierno. El Canciller decide además el número de ministerios y define las competencias de cada cartera. Tiene competencia directiva, es decir, fija las directrices de la política de gobierno. Concentra pues un arsenal de instrumentos de gobierno equiparable al poder de los presidentes en las democracias presidencialistas. Para fijar las competencias del Canciller Federal el Consejo Parlamentario, órgano que adoptó la Constitución en el año 1949, se inspiró en el cargo del Primer Ministro británico. Este dispone de

---

<sup>96</sup> *Ibidem*. A manera de resumen u interpretación de lo señalado por la Ley fundamental Alemana.

exactamente los mismos instrumentos de poder que el Canciller pero de hecho el poder del Canciller es mucho menor que el del premier británico. En Gran Bretaña por norma solo gobierna un partido, porque el sistema de representación mayoritaria británico favorece al partido más fuerte. En cambio, en el Bundestag por regla general ningún partido alcanza la mayoría suficiente para gobernar solo. Por eso para elegir al Canciller se necesita una coalición, es decir, una alianza de partidos.<sup>97</sup>

La elección del Canciller va precedida de intensas consultas entre los partidos que aspiran a gobernar juntos. Concretamente se decide cómo han de repartirse los ministerios entre los partidos coligados, qué ministerios existentes se mantienen y qué ministerios nuevos han de incluirse en el organigrama gubernamental. Al partido más fuerte de la coalición de gobierno se le reconoce el derecho de cubrir el puesto de Canciller Federal. Además, los partidos acuerdan el programa de actuaciones para la legislatura.

Los resultados de esas negociaciones de coalición se consignan en un acuerdo de coalición. Una vez dados estos pasos se procede a la elección del Canciller Federal. Las negociaciones entre los partidos de gobierno preparan y acompañan las decisiones del Gobierno Federal. Si las coincidencias políticas se agotan antes de que finalice el período de sesiones del Bundestag, se ofrece como salida el relevo del jefe del ejecutivo.

El Canciller Federal puede ser depuesto mediante el mecanismo de la moción de censura constructiva, que exige la simultánea elección de un nuevo Canciller. Esta forma activa de retirar la confianza parlamentaria obliga a los partidos representados en el Bundestag a formar una nueva mayoría gubernamental viable antes de derrocar al Canciller.<sup>98</sup>

Pero el Canciller Federal también puede plantear en cualquier momento al Bundestag la cuestión de confianza para comprobar si sigue gozando del

---

<sup>97</sup>DIEZ MORENO, Fernando. *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Cuarta Edición. Editorial Thomson Civitas. 2006. p.256.

<sup>98</sup>*Ibidem*. p.270.

respaldo irrestricto de los partidos de gobierno. Si el Canciller pierde la votación de confianza, es decir, si parte de la mayoría gubernamental le vuelve la espalda, el Presidente Federal puede disolver el Bundestag y convocar Elecciones anticipadas.

### **3.- Argentina.**

Argentina, como uno de los países más representativos de América Latina, y, habiendo alcanzado una síntesis eminentemente respetable en lo que a figuras políticas heredadas de nuestro legado Europeo se refiere, es, en este apartado, el país cuya comparación es más relevante, y cuya similitud a la República Mexicana y a lo que se propone en esta investigación es de suma importancia.

El Poder Ejecutivo en Argentina, país constituido como República Representativa Federal –como lo establece el artículo 1 de la Constitución Argentina de 1994- es ejercido por un Presidente elegido por voto directo en doble vuelta (en una misma balota (elección) con el candidato a vicepresidente), a menos que en la primera vuelta el candidato más votado hubiera obtenido un 45% de los votos, o habiendo obtenido el 40% exista una diferencia con el segundo mayor al 10%. El presidente dura 4 años en su mandato y puede ser reelegido inmediatamente por un mandato más, al igual que el vicepresidente.<sup>99</sup>

***Capítulo segundo. De la forma y tiempo de la elección del Presidente y Vicepresidente de la Nación.***

***Artículo 94.-*** El presidente y el vicepresidente de la Nación serán elegidos directamente por el pueblo, en doble vuelta, según lo establece esta Constitución. A este fin el territorio nacional conformará un distrito único.

***Artículo 95.-*** La elección se efectuará dentro de los dos meses anteriores a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio.

***Artículo 96.-*** La segunda vuelta electoral, si correspondiere, se realizará entre las dos fórmulas de candidatos más votadas, dentro de los treinta días de celebrada la anterior.

***Artículo 97.-*** Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta, hubiere obtenido más del cuarenta y cinco por ciento de los votos afirmativos

<sup>99</sup> "Universidad Argentina. Estadísticas e Informes gubernamentales". <http://www.uba.ar/download/institucional/informes/informe372.pdf>. Consultada el 15 de junio del 2007.



*válidamente emitidos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.*

**Artículo 98.-** *Cuando la fórmula que resultare más votada en la primera vuelta hubiere obtenido el cuarenta por ciento por lo menos de los votos afirmativos válidamente emitidos y, además, existiere una diferencia mayor de diez puntos porcentuales respecto del total de los votos afirmativos válidamente emitidos sobre la fórmula que le sigue en número de votos, sus integrantes serán proclamados como presidente y vicepresidente de la Nación.*<sup>100</sup>

Los artículos anteriores, arrojan conclusiones similares a las de España, en las que podemos vislumbrar elección directa en el poder ejecutivo y en su contrapeso. Dándoles legitimidad en lo que a soberanía popular se refiere a ambos y creando un contra peso sustentable.

El gabinete de ministros del Presidente de la Nación es dirigido por el Jefe de Gabinete, quien se encuentra a cargo de la administración del país y es responsable ante el Congreso.

Es importante señalar, que, aunque a simple vista pueda parecer que es el Vicepresidente de la República Argentina la figura legal análoga al Secretario de Gobernación de México –y como tal, detentador de la facultad política del refrendo ministerial- *no lo es*, la figura que sanciona los actos ejecutivos en Argentina es el **Gabinete de Ministros**.

El Vicepresidente de la República de Argentina funge como ayudante al Presidente, es cierto, y comparte mucha de su responsabilidad, inclusive preside al Senado (sin tener voto en caso de que ocurra un empate dentro de la votación en dicha cámara legislativa), de hecho, en caso de emergencia o destitución de el vicepresidente, el Senado nombrará un presidente provisorio que lo presida en caso de ausencia del vicepresidente, o bien, cuando este ejerce las funciones de presidente de la Nación.

Las facultades del Presidente de la República Argentina –el poder técnicamente ejecutivo de la República Argentina<sup>101</sup>- son las siguientes:

<sup>100</sup> Constitución de la República de Argentina de 1994.

<sup>101</sup> Me permito a usar la expresión “técnicamente” en tanto que, a pesar de estar establecido en el artículo 87 de la Constitución Argentina que el poder ejecutivo de Argentina será depositado en “El presidente” tras un análisis de la misma, y de tomar en consideración el papel que realiza el



**Artículo 99. El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones:**

1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país.
2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias.
3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar.

*El Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo.*

*Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros.*

*El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada Cámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada Cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las Cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso.*

4. Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus

---

Vicepresidente y que el Jefe de Gabinete y los demás ministros detentan el Refrendo Ministerial, guardando, como lo mencioné, cierta responsabilidad sobre los actos sancionados realizados por el poder ejecutivo, no cabe duda para mí que se trata de un poder ejecutivo colectivo más que unipersonal, esto, sin demeritar al artículo 87 de la Constitución Argentina, sino más bien en una interpretación integral y armónica de dicha ley suprema.

*miembros presentes, en sesión pública, convocada al efecto.*

*Nombra los demás jueces de los tribunales federales inferiores en base a una propuesta vinculante en terna del Consejo de la Magistratura, con acuerdo del Senado, en sesión pública, en la que se tendrá en cuenta la idoneidad de los candidatos.*

*Un nuevo nombramiento, precedido de igual acuerdo, será necesario para mantener en el cargo a cualquiera de esos magistrados, una vez que cumplan la edad de setenta y cinco años. Todos los nombramientos de magistrados cuya edad sea la indicada o mayor se harán por cinco años, y podrán ser repetidos indefinidamente, por el mismo trámite.*

*5. Puede indultar o conmutar las penas por delitos sujetos a la jurisdicción federal, previo informe del tribunal correspondiente, excepto en los casos de acusación por la Cámara de Diputados.*

*6. Concede jubilaciones, retiros, licencias y pensiones conforme a las leyes de la Nación.*

*7. Nombra y remueve a los embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios con acuerdo del Senado; por sí solo nombra y remueve al jefe de gabinete de ministros y a los demás ministros del despacho, los oficiales de su secretaría, los agentes consulares y los empleados cuyo nombramiento no está reglado de otra forma por esta Constitución.*

*8. Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras, dando cuenta en esta ocasión del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.*

*9. Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un progreso lo requiera.*

*10. Supervisa el ejercicio de la facultad del jefe de gabinete de ministros respecto de la recaudación de las rentas de la Nación y de su inversión, con arreglo a la ley o presupuesto de gastos nacionales.*

*11. Concluye y firma tratados, concordatos y otras negociaciones requeridas para el mantenimiento de buenas relaciones con las organizaciones*

*internacionales y las naciones extranjeras, recibe sus ministros y admite sus cónsules.*

*12. Es comandante en jefe de todas las fuerzas armadas de la Nación.*

*13. Provee los empleos militares de la Nación: con acuerdo del Senado, en la concesión de los empleos o grados de oficiales superiores de las fuerzas armadas; y por sí solo en el campo de batalla.*

*14. Dispone de las fuerzas armadas, y corre con su organización y distribución según las necesidades de la Nación.*

*15. Declara la guerra y ordena represalias con autorización y aprobación del Congreso.*

*16. Declara en estado de sitio uno o varios puntos de la Nación, en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado. En caso de conmoción interior sólo tiene esta facultad cuando el Congreso está en receso, porque es atribución que corresponde a este cuerpo. El presidente la ejerce con las limitaciones prescriptas en el artículo 23.*

*17. Puede pedir al jefe de gabinete de ministros y a los jefes de todos los ramos y departamentos de la administración, y por su conducto a los demás empleados, los informes que crea convenientes, y ellos están obligados a darlos.*

*18. Puede ausentarse del territorio de la Nación, con permiso del Congreso. En el receso de éste, sólo podrá hacerlo sin licencia por razones justificadas de servicio público.*

*19. Puede llenar las vacantes de los empleos, que requieran el acuerdo del Senado, y que ocurran durante su receso, por medio de nombramientos en comisión que expirarán al fin de la próxima Legislatura.*

*20. Declara la intervención federal a una provincia o a la ciudad de Buenos Aires en caso de receso del Congreso, y debe convocarlo simultáneamente para su tratamiento.<sup>102</sup>*

El artículo anterior nos muestra la amplia gama de responsabilidades y facultades con las que cuenta el Presidente Argentino, las limitaciones que se le imponen en respeto a los otros dos poderes del Gobierno (la mención de su

<sup>102</sup> Constitución de la República Argentina de 1994.

expresa prohibición en materia legislativa) y su deferencia al contrapeso natural que es el Gabinete de Ministros en sus funciones.

Ahora bien, como lo mencioné con anterioridad, el análogo del Secretario de Gobernación del Gobierno Mexicano en Argentina es el Gabinete de Ministros, mismos que son los encargados de ratificar los actos del ejecutivo —el presidente— a través del Refrendo Ministerial, la Constitución les confiere las siguientes atribuciones:

**Artículo 100.-** *El jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios cuyo número y competencia será establecida por una ley especial, tendrán a su cargo el despacho de los negocios de la Nación, y refrendarán y legalizarán los actos del presidente por medio de su firma, sin cuyo requisito carecen de eficacia.*

*Al jefe de gabinete de ministros, con responsabilidad política ante el Congreso de la Nación, le corresponde:*

- 1. Ejercer la administración general del país.*
- 2. Expedir los actos y reglamentos que sean necesarios para ejercer las facultades que le atribuye este artículo y aquellas que le delegue el presidente de la Nación, con el refrendo del ministro secretario del ramo al cual el acto o reglamento se refiera.*
- 3. Efectuar los nombramientos de los empleados de la administración, excepto los que correspondan al presidente.*
- 4. Ejercer las funciones y atribuciones que le delegue el presidente de la Nación y, en acuerdo de gabinete resolver sobre las materias que le indique el Poder Ejecutivo, o por su propia decisión, en aquellas que por su importancia estime necesario, en el ámbito de su competencia.*
- 5. Coordinar, preparar y convocar las reuniones de gabinete de ministros, presidiéndolas en caso de ausencia del presidente.*
- 6. Enviar al Congreso los proyectos de ley de Ministerios y de Presupuesto nacional, previo tratamiento en acuerdo de gabinete y aprobación del Poder Ejecutivo.*



7. Hacer recaudar las rentas de la Nación y ejecutar la ley de Presupuesto nacional.

8. Refrendar los decretos reglamentarios de las leyes, los decretos que dispongan la prórroga de las sesiones ordinarias del Congreso o la convocatoria de sesiones extraordinarias y los mensajes del presidente que promuevan la iniciativa legislativa.

9. Concurrir a las sesiones del Congreso y participar en sus debates, pero no votar.

10. Una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, presentar junto a los restantes ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.

11. Producir los informes y explicaciones verbales o escrito que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo.

12. Refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente.

13. Refrendar conjuntamente con los demás ministros los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. Someterá personalmente y dentro de los diez días de su sanción estos decretos a consideración de la Comisión Bicameral Permanente.

El jefe de gabinete de ministros no podrá desempeñar simultáneamente otro ministerio.

**Artículo 101.-** El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71. Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.

**Artículo 102.-** Cada ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas.

**Artículo 103.-** Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen

*económico y administrativo de sus respectivos departamentos.*

**Artículo 104.-** *Luego que el Congreso abra sus sesiones, deberán los ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos.*

**Artículo 105.-** *No pueden ser senadores ni diputados, sin hacer dimisión de sus empleos de ministros.*

**Artículo 106.-** *Pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.*

**Artículo 107.-** *Gozarán por sus servicios de un sueldo establecido por la ley, que no podrá ser aumentado ni disminuido en favor o perjuicio de los que se hallen en ejercicio.*<sup>103</sup>

Los artículos anteriores son la plenitud de Reglamentación Argentina en lo que se refiere al Gabinete de Ministros y el establecimiento del Refrendo<sup>104</sup> y aclaran la cuestión de que, a pesar de que el Vicepresidente es un medio de control del ejecutivo, son verdaderamente los Ministros quienes detentan el Refrendo, y como tal, la facultad de conferir eficacia a los actos del Presidente.

Inclusive, los artículos anteriormente transcritos van más allá al contemplar el llamado "Refrendo de Urgencia" en asuntos de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso Argentino, llevando a los Ministros a un nivel de contra peso político en casi todas las esferas de poder.<sup>105</sup>

## **Conclusión.**

Las diferentes figuras políticas análogas al Secretario de Gobernación de México, guardan distintas relaciones con el Poder Ejecutivo respectivo, conforme a la historia del país en cuestión y a la forma de gobierno del mismo.

<sup>103</sup> Constitución Política de la República de Argentina. Edición 2006.

<sup>104</sup> *Ibidem*. Primer párrafo del artículo 100 anteriormente citado "...y refrendarán y legalizarán los actos del presidente...".

<sup>105</sup> *Ibidem*. Inclusive, los Ministros, como se desprende del artículo 106 transcrito, podrán estar presentes en las deliberaciones del Congreso y tomar parte en sus debates.

Ninguna de las figuras se asemeja totalmente, como se demostrará más adelante, en lo que respecta a facultades al Secretario de Gobernación, sin embargo la relación que guardan con el Refrendo, complementa lo analizado en el capítulo inmediato anterior para un mayor entendimiento del Refrendo como *facultad* del funcionario más que como instrumento público, para lo cual resumo la información de este capítulo con el siguiente cuadro:

País	Función del Secretario de Gobernación (Figura análoga) y Ejercicio del Refrendo.	Conclusión (Relación con México)
España	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Figura análoga: El Jefe de Gobierno propiamente -el Presidente del Gobierno Español- así como también su Ministro de Gobernación.</li> <li>• Estas figuras utilizan el Refrendo Ministerial en el control recíproco dentro del Poder Ejecutivo que se da entre el Jefe de Estado –el rey de España- y el Jefe de Estado –el presidente de España-.</li> </ul>	<p>El jefe de Gobierno tiene muchas más facultades que el Secretario de Gobernación en México. Su país es de un poder al interior de su país. Y el refrendo es ejercido tanto por el como por el Monarca en control recíproco. Esto jamás podría funcionar en México, por que al dar facultad, por ejemplo, al Presidente de controlar al secretario de Gobernación, simplemente se aumenta su esfera de poder unilateral.</p>
Alemania	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Figura análoga: El Canciller Federal Alemán.</li> </ul>	<p>El Canciller Federal Alemán, a pesar de ser,</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Canciller Federal es el único miembro del Gobierno Federal elegido por el Parlamento. Inspirado en el Primer Ministro Británico, efectivamente Jefe de Gobierno. Poder de Controlar al Presidente de la República mediante el referendo sin dificultad alguna.</li> </ul>	<p>de nuevo, un Jefe de Gobierno, se asemeja más a lo que se pretende en este trabajo en tanto que logra controlar al Presidente efectivamente. Como crítica puedo comentar que el poder del Canciller sobre el Presidente resulta excesivo en mi punto de vista, falta de equilibrio, ya que sólo el Parlamento controla al Canciller.</p>
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Figura análoga: Jefe de Gabinete de Ministros del Presidente.</li> <li>• Tanto el Jefe de Ministros, como el resto de los ministros cuentan con el Referendo. Su poder para limitar al ejecutivo es real y eficiente.</li> </ul>	<p>Quizás este sea el caso en el cual se parezca más la figura al Secretario de Gobierno Mexicano, y el poder que obtienen como Gabinete al que se propone en este proyecto. Efectivo, pero no excesivo. Demuestra la clara influencia que Argentina recibe de Inglaterra históricamente, en conjunto con su herencia cultural colonial sudamericana.</p>



## **CAPÍTULO VI. EL REFRENDO MINISTERIAL EN MÉXICO HOY EN DÍA Y SU IMPORTANTE RELACIÓN CON EL SECRETARIO DE GOBERNACIÓN.**

### **Introducción.**

Considero este apartado de vital importancia en tanto que convergirá lo estudiado en los capítulos anteriores, de manera que uniremos al Refrendo Ministerial con el Secretario de Gobernación, es decir, analizaremos los roles de ambos –por separado– en nuestro ambiente nacional y político actual, así como que se estudiará el ejercicio propiamente del Secretario de Gobernación del Refrendo en la actualidad.

Podemos apreciar la influencia –o falta de ella– de las legislaciones internacionales en lo que respecta al Refrendo y su ejercicio por parte del Secretario de Gobernación.

En base a lo anterior, podremos advertir que en sí, México, al no saber como utilizar una figura eminentemente parlamentaria como es el Refrendo, decide relegarla a un *requisito de validez formal para actos del ejecutivo federal*, situación que aunque no es mala, queda corta del alcance que podría tener en un país como el nuestro.

### **1. Funcionamiento Actual del Refrendo Ministerial.**

#### **1.1. *Opinión de distintos Autores Mexicanos acerca del Refrendo en México.***

##### *1. Opinión de Guillermo Kelly.*

Generalmente se lleva el origen del Refrendo, dice Kelly, hasta principios del siglo XVII, en Inglaterra, debido a la intervención de personajes que auxiliaban al Rey en el despacho de los asuntos de gobierno, quienes

estampaban su sello junto al sello del monarca en las resoluciones correspondientes.<sup>106</sup>

Más adelante vincula el nacimiento del referendo con la lucha del Parlamento con limitar el absolutismo y enmarcar los actos del rey y sus ministros dentro de la normatividad. Y menciona la fecha de 1689, con el *Bill of Rights*, como una fecha de afirmación de esta lucha, toda vez que, a partir de esta fecha, "se inicia una monarquía constitucional".<sup>107</sup>

Luego Guillermo Kelly relaciona el Referendo con la institución del *impeachment* o con el sistema de responsabilidad: "*El Referendo de los ministros en las órdenes reales se traduce en una Responsabilidad de éstos acerca de la legitimidad de los actos de gobierno ordenados por el monarca, dada la inmunidad real*".<sup>108</sup>

También se refiere a la aparición de la institución de la censura y cita el caso de la dimisión de Lord North y su gabinete, con lo que comienza, dice "la era del parlamentismo convirtiéndose el referendo en un medio de control político de los actos del rey por la mayoría parlamentaria".<sup>109</sup>

Guillermo Kelly observa que en la Europa Continental el parlamentarismo tanto en Inglaterra, como en Francia y España. Y esta tradición parlamentaria pasa al Referendo en la tradición mexicana: "*Ese papel del Referendo se inserta en la Constitución de 1824 y siguientes que rigieron en el México independiente, es un esquema presidencialista tomado del modelo estadounidense de 1787*".<sup>110</sup>

## 2. La opinión de Ruiz Massieu.

<sup>106</sup> *El Referendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder ejecutivo*, coalición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1986. p. 41. *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>107</sup> *Ibidem.* p.42.

<sup>108</sup> *Idem.*

<sup>109</sup> *Idem.*

<sup>110</sup> *Idem.*

El Refrendo, comenta Francisco Ruiz Massieu, se incorpora al proceso constitucional mexicano a través de la Carta Gaditana de 1812, la que, como es sabido, introduce a España y con ello a nuestro país, algunas instituciones liberales que habían invadido o simplemente difundido la Revolución Francesa y el Régimen napoleónico y otras que se originaron en Inglaterra.<sup>111</sup>

Este autor considera que el Refrendo viene a limitar el poder del monarca, para "evitar o por lo menos entorpecer la actuación arbitraria del titular del estado"<sup>112</sup>, destacando la responsabilidad a que están sujetos los secretarios refrendatarios.<sup>113</sup>

En el fondo, Ruiz Massieu parece aceptar la tesis del origen inglés del Refrendo, si bien precisa que, primero se recibe en la Constitución de 1812, donde pasará a la Constitución Mexicana.

### 3. La opinión de Andrés Serra Rojas.

Como institución política, el refrendo "corresponde al sistema parlamentario"<sup>114</sup> comenta Serra Rojas. Luego aclara que el artículo 92 de la Constitución mexicana vigente proviene de la española de 1812. Sin embargo, advierte que no todas las características del régimen parlamentario han pasado al régimen constitucional mexicano, por lo que considera que estos preceptos son preceptos aislados de un sistema que no aceptamos con todas sus consecuencias.

Tal y como se puede ver por este sencillo muestreo de las tesis principales que se han sustentado sobre Refrendo por reconocidos autores mexicanos, observamos que en ellos, como lo hemos venido exponiendo, prevalece la idea generalmente aceptada de que el refrendo ministerial proviene de la tradición inglesa, de cuya fuente se difunde a Francia y España. Asimismo, vemos que

<sup>111</sup> *Ibidem*. p. 19 y 20.

<sup>112</sup> *Ibidem*. p.41.

<sup>113</sup> *Ibidem*. p.42.

<sup>114</sup> *Ibidem* así como también véase en SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo*, 14 edición, Editorial Porrúa, Tomo II, México, 1988, pp. 549-552.

concuerdan en señalar la Constitución Española de 1812 como el antecedente formal más lejano o primero en el tiempo del referendo consagrado por las Constituciones Españolas y las Mexicanas.

Se trata de una creencia generalizada, que ninguno de los autores llega a documentar debidamente, salvo por lo que respecta al Referendo de la Constitución de 1812. Como he comentado con anterioridad, fuentes distintas – como el Doctor José Barragán Barragán- han encontrado fehaciente documentación de un antecedente anterior a la tradición inglesa, que data de 1480 del Referendo Ministerial, es decir la Ley de Toledo, aunque sin descartar la existencia de un antecedente más antiguo.

### **1. 2. Clases de Refrendos: Características del “Referendo Gubernativo”.**

Históricamente, pues, podemos hablar de varias “clases” de Refrendos por razón de la materia o por razón de los organismos de cuyos actos se trate. Ya sea que se trate de Refrendos legislativos, judiciales, de autenticación y gubernativo.

Sin embargo, para nuestro tema es el llamado Referendo Gubernativo el de suprema importancia y el que hemos venido analizando. El Referendo Gubernativo es aquel referendo que valida los actos del Rey (en la etapa de absolutismo) o los actos del Ejecutivo (en la etapa actual).

La materia del Referendo, en la esfera del poder Ejecutivo Federal – es decir en el sentido del Referendo Gubernativo-, se haya regulada en el artículo 92 de la Constitución, así como en el artículo 13 de la vigente Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Ambos artículos a la letra dicen lo siguiente:

**ARTÍCULO 92.-** *Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*<sup>115</sup>

**ARTÍCULO 13.-** *Los reglamentos, decretos y acuerdos 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 Administrativo respectivo, y*

<sup>115</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007.



*cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.*

*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.<sup>116</sup>*

Dentro de este llamado "Refrendo Gubernativo" podemos encontrar el Refrendo de actos realizados por el poder Ejecutivo Federal – en nuestro caso el Presidente de la República- tales actos revisten la forma clásica de Decreto, del Reglamento de la orden y de los acuerdos, por mencionar algunos de los más importantes.

Por la necesidad de los mecanismos de control, que exige el Refrendo, se deduce que todos los actos presidenciales, sin excepción, *deberán formularse por escrito*. Es decir, la autoridad subordinada, que no puede ser otra sino el Secretario de Gobernación, debe recibir los actos presidenciales por Escrito – y cuando los reciba de "viva voz" deberá plasmarlos por escrito- indicando que se trata de una fórmula presidencial, misma que deberá ir acompañada del refrendo respectivo.

La exigencia de que se hagan por escrito, esta inculcada desde la etapa de las Cortes Españolas de 1810-1813, cuando mandaron que en cada Secretaría de estado se llevara un libro donde debían quedar precisamente transcritos y debidamente refrendados todos los actos dirigidos a dicho ministerio por parte del Presidente. Esta clase de libros también la encontramos durante el Ejecutivo colegiado de 1823-1824, así como en las etapas posteriores, como durante el Porfiriato, o la etapa de Madero, según se comprueba con los libros llamados de "autógrafos", guardados en el Archivo General de la Nación.<sup>117</sup>

Hoy día, la inmensa mayoría de los actos presidenciales no encausados por las formas del decreto, del acuerdo, del reglamento, y la orden formal, no sólo no se hacen por escrito; ni siquiera se lleva un control de dichos actos – o una

<sup>116</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 13. Edición 2007.

<sup>117</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p.202.

simple enumeración o enlistado- no se ejerce ninguna clase de control sobre los mismos, por parte del Secretario que debería refrendarlos y respecto a los cuales sigue siendo responsable ante el Congreso, los firme o no. Inclusive, resulta responsable por el hecho mismo de no refrendarlos.

Debido a las funciones especiales que se encomiendan al Refrendo Gubernativo, resulta que éste se configura y actúa con absoluta independencia de la publicidad, a la que por motivos legales esté sujeto el acto de que se trate.

Bajo esta tesitura, los actos presidenciales carecen, por si solos, de validez. Esta únicamente se le otorga al Secretario del ramo al que el asunto pertenece, repito, con *absoluta independencia de la publicidad a la que esté sujeto dicho acto*. Es manifiesto que la gran mayoría de actos presidenciales no requieren para su validez de la publicidad, pero si del refrendo.

### **1. 3. Características del Refrendo en la actualidad.**

Todo lo expuesto conduce a pensar que por el Refrendo, el Secretario del Ramo correspondiente – en nuestro análisis particular el de el Secretario de Gobernación- hace formalmente propios los actos que refrenda bajo todos los puntos de vista.

Para comprender en que sentido son actos propios quiero mencionar la justificación que se daba por discurso preliminar en la Constitución de 1812 a la existencia del refrendo y a la responsabilidad que implicaba. Decía este documento que debían ser así las cosas por que de hecho “en el hecho”, todo el poder ejecutivo no residía en el Rey sino en sus ministros.<sup>118</sup>

La Constitución de 1812 en consecuencia, tenía el propósito de declinar de hecho, pero con el respaldo constitucional, es decir también formalmente hacía las esferas ministeriales toda la soberana potestad del ejecutivo.

---

<sup>118</sup> *Ibidem*. p.322.

Sin embargo, ¿Cuál es el sistema consagrado por la Constitución presidencialista de México?, En México se sigue un sistema mixto, o de coparticipación, en el que tanto el Presidente como sus Secretarios son responsables personalmente de sus actos, matizándose mucho la figura presidencial y el ejercicio de sus facultades, toda vez que se les obliga a compartir con sus secretarios la potestad reglamentaria.<sup>119</sup>

Los Secretarios de Estado poseen facultades propias, por mandato de ley. Comparten, en suma, de alguna manera la potestad reglamentaria, contraída a su ramo. Por todo ello, podemos decir que por el refrendo de los actos presidenciales, los secretarios hacen formalmente suyos los actos del presidente, produciéndose una coparticipación y una corresponsabilidad total por el ejercicio de la potestad reglamentaria.

Bajo este orden de ideas podríamos decir, esta vez *a posteriori*, que el Refrendo es un acto, emitido por el Secretario de Ramo, en ejercicio de una formal atribución de la Constitución, que actúa como requisito indispensable para la validez de los actos refrendados, en virtud del cual, el mismo Secretario hace propios los actos refrendados, asumiendo, por ello, la responsabilidad constitucional de su ejercicio y cumplimiento.

#### **1. 4. Naturaleza del Refrendo para la Doctrina Mexicana.**

Según lo expuesto por la mayoría de los autores<sup>120</sup>, el refrendo es una institución de carácter político, propia de un régimen parlamentario, adaptada luego a algunos regimenes presidencialistas, como es el caso de México. Por ello, las funciones que ha desempeñado el refrendo no necesariamente son las mismas, ya que pueden variar, no sólo de un régimen parlamentario a otro presidencialista, sino también de una u otra etapa histórica.

---

<sup>119</sup> *Idem.*

<sup>120</sup> *Idem.*

En el caso particular del referendo mexicano, que tiene como marco regulador el texto del artículo 92 constitucional relativa a su naturaleza que a continuación analizaremos.

Para José Francisco Ruiz Massieu, por ejemplo, el referendo en la etapa de la "monarquía absoluta" tenía una función eminentemente certificante de la voluntad del monarca.<sup>121</sup> En cambio, en la monarquía constitucional el referendo ya tiene una función de control sobre el monarca mismo.<sup>122</sup> El sistema parlamentario, comenta el mismo autor, traduce la solidaridad política del ministro con relación a la medida política adoptada por el gobierno, y en el sistema presidencialista, el referendo simplemente traduce un compromiso de ejecución por parte del colaborador del ejecutivo.<sup>123</sup>

Más adelante, José Francisco Ruiz Massieu afirma categóricamente que "de ninguna manera se puede estimar que el referendo de los actos del ejecutivo por parte de los secretarios del despacho signifiquen la aprobación o la discusión o el cuestionamiento en el caso de que se produzca el referendo de los actos políticos emanados del ejecutivo."<sup>124</sup>

Jorge Madrazo, al estudiar esta misma problemática, recuerda la opinión de autores del siglo pasado como Ramón Rodríguez, Eduardo Ruiz y Mariano Coronado; así como la opinión de autores contemporáneos como Gabino Fraga, Serra Rojas y Felipe Tena Ramírez.<sup>125</sup>

Al parecer, para los autores del siglo pasado, el referendo venía a ser una facultad, respaldada de manera inmediata por la constitución, a favor del Secretario del Despacho, por la que éste debía limitar, o poner un freno a la

---

<sup>121</sup> *El Referendo y las relaciones entre el congreso de la unión y el poder ejecutivo. Op. Cit.* pp. 19 y 20. *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>122</sup> *Ibidem.* p.22.

<sup>123</sup> *Ibidem.* p.23.

<sup>124</sup> *Idem.*

<sup>125</sup> *Ibidem.* (Véase el texto de este autor, Jorge Madrazo en las pp.33 y siguientes.) *Apud.* BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*



arbitrariedad que pudiera cometer el Presidente de la República, en palabras de Eduardo Ruiz, citado por Jorge Madrazo.<sup>126</sup>

De esta manera se subraya la idea de que el Poder Ejecutivo, de hecho, por mandato de la Constitución se depositaba, no sólo en el titular o cabeza del mismo, sino también en sus colaboradores o secretarios de estado, "verdaderos depositarios" del referido poder ejecutivo, en palabras de Ramón Rodríguez.<sup>127</sup>

Entre los autores modernos, citados por Madrazo, Gabino Fraga acepta la teoría de que el refrendo constituya una "limitación material" a la voluntad del presidente, una limitación imperfecta, ya que la falta de refrendo de un Secretario no impediría al Presidente llevar a cabo su acto.<sup>128</sup>

Y junto a esta función limitativa, Fraga habla también de que el refrendo cumple esta otra función: la de dar autenticidad a los actos del presidente.

Para Serra Rojas, las funciones del refrendo serían las siguientes: una función de idoneidad, ya que el refrendo autentica que un acto del Presidente ha sido hecho en la esfera de competencia del poder ejecutivo; una función de seguridad, ya que el refrendo asegura el cumplimiento de la resolución presidencial; una función de seguridad; y una función de delimitación de competencia. Todo ello, según la opinión de Jorge Madrazo, quién seguidamente destaca la diferente opinión de Tena Ramírez, para quién la función de certificación sería compatible con su regulación constitucional.<sup>129</sup>

El muestreo de opiniones que brevemente he señalado a modo de ejemplo, dan cuenta de la atribución al refrendo de varias funciones, las cuáles varían según que se encuadren dentro de un régimen parlamentario o de uno presidencialista, así como una etapa histórica a otra.

---

<sup>126</sup> *Ibidem*, pp.33 y siguientes.

<sup>127</sup> *Ibidem*, p.35.

<sup>128</sup> *Ibidem*, pp. 36 y siguientes.

<sup>129</sup> *Ibidem*, p.37.

Todos los autores contemporáneos citados han hecho sus planteamientos a la luz de la problemática particular cifrada en torno al artículo 92 de la Constitución.

De la lectura del artículo 92 constitucional de manera clara se deduce que la función del refrendo es única y exclusivamente de *ejecutividad, ya que pueden o no ser obedecidos*. Dice la Constitución "...y sin este requisito no serán obedecidos". En sí, dicho artículo representa un mandato formal para que ninguna autoridad aplique tales actos ya que la falta de requisito de la firma refrendataria los convierte en actos no constitucionales, por tanto, en actos no válidos, como se expresa el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración pública vigente, que en este sentido recoge la versión que ya traían las anteriores leyes de Secretarías de Estado. Dice el artículo 13: "... para su validez y observancia constitucionales".

Estamos pues, en que la doctrina mexicana toma a la naturaleza del Refrendo como un requisito de validez, de nulidad absoluta o de pleno derecho, tal y como se decía desde la ley de 1480. Un formalismo, que produce sus efectos de nulidad con independencia de la naturaleza o el contenido de los actos mismos de que se trate.

(Sin embargo, es por su evidente poder de dar *validez* a los actos presidenciales, que propongo en este trabajo modificamos nuestros paradigmas y lo tomemos como un contra peso político de alto valor).

El Refrendo es, por tanto una institución autónoma, independiente, que tiene por función el conferir validez a los actos presidenciales.

Asimismo, y en cuanto requisito de su validez, exigido por la Constitución, el refrendo también resulta ser un acto personal, por medio del cual se otorga validez a los actos presidenciales, que, sin este requisito, sencillamente no la tienen.

Ahora bien, al ser actos personales, al exigir que el refrendo se ponga cuando así convenga por razón de la materia (que corresponda al ramo), ello quiere decir que cada secretario refrendante les da validez a los actos presidenciales nada más por lo que mira a su ramo.

Esto es, que el refrendo, para su publicación, no puede darle validez al acto presidencial por lo que mira a la materia hacendaria, y su validez nunca podrá suplir la falta de refrendo de otro secretario, por falta de competencia.<sup>130</sup>

En suma, la extensión del Refrendo como acto personal, sólo alcanza a la materia para la cual es competente el Secretario firmante.

### ***1.5. El Refrendo en el espíritu del legislador de 1917.***

Ahora bien, quisiera exponer y sostener la postura de que la razón de ser del Refrendo –en armonía con lo que se discute del mismo como contra peso político y/o medio de control del ejecutivo federal- o el por qué se prevé y se regula de esta manera el refrendo, es la de proteger el orden constitucional en primer lugar y en segundo lugar, la de poder ejercer el ministerio (inherente a cada secretaría), con absoluta libertad y responsabilidad política quisiera analizar el espíritu con el que dicha figura fue incluida en nuestra Constitución Política actual.

En lo que concierne a la primera función, de guardar el orden constitucional establecido, los Secretarios de Despacho tienen la obligación de no refrendar todos aquellos actos presidenciales que resulten contrarios a dicho orden establecido.

El Refrendo de un acto contrario a la Constitución, así como su posterior aplicación, resulta ilícito, por la sencilla razón de ser contrario a la Norma Suprema, o por violar el orden constitucional: podría dar lugar a Juicio de Amparo si dicho acto implicara lesión –autoaplicativa o heteroaplicativa- de las garantías

<sup>130</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*p.175.

individuales de los ciudadanos; de esta manera se daría procedencia al Juicio de Amparo precisamente invocando la ilegalidad, el ilícito mismo consistente en la violación a la constitución. Y como cualquier otro ilícito, deberá importar responsabilidad personal para la autoridad llamada para ello responsable.<sup>131</sup>

Por la segunda función, de libre y responsable ejercicio de su ministerio, los Secretarios de Despacho tienen la facultad libre para Refrendar o no los actos presidenciales.

Bastaría sencillamente no estar conforme con la política expuesta para dejar de Refrendarlos, significando con ello una opinión de desacuerdo que llevaría consigo la renuncia.

En cuanto a la **responsabilidad**, resulta tan responsable el Presidente como los Secretarios.<sup>132</sup>

A continuación me permito citar, como lo hizo el Doctor Barragán, a Lizardi en un notable debate durante el congreso constituyente de 1916-1917, en el cual aclara las dudas respecto a la responsabilidad del Presidente respecto a violaciones constitucionales en las que incurre, y la responsabilidad de sus Secretarios de Despacho.

Me parece que este elocuente orador da en el clavo, por así decirlo, dando voz a las ideas y principios de la época que resultaron en la inclusión definitiva de dicha figura jurídica en nuestra actual constitución y demostrando que a pesar de estar reconocido hoy día como un "requisito de validez", el Refrendo fue desde entonces contemplado como un medio de control y seguridad jurídica.

---

<sup>131</sup> Para un estudio más detenido de este problema véase a BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *El juicio de responsabilidad de la Constitución de 1824*, México, UNAM, 1978. *La primera Ley de Amparo*, México, UNAM, 1980, y *Proceso de discusión de la ley de amparo de 1882*, México, UNAM, 1993.

<sup>132</sup> Véase a BARRAGÁN, BARRAGÁN José. *El presidente mexicano y el sistema de responsabilidad al que está sujeto*. En la revista jurídica jalisciense, número 1, Año 1, Septiembre-Diciembre de 1991. pp. 17-90.



*"¿Cómo evitar que el presidente de la República viole la Constitución? Esto está evitado ya; no es necesario enjuiciarlo; en ningún acto del Presidente de la República, en ninguno de los ramos de la Administración tiene validez su firma si no va refrendada por la del Secretario de Estado correspondiente. Ahora bien, desde el momento que viole el Presidente de la República la Constitución, no será el único violador de la constitución, sino que habrá también un Secretario de Estado para reprimir la falta, habrá el Poder Judicial para castigar al inmediato responsable y se castiga al inmediato Secretario de Estado que hubiese podido evitar la violación de la Constitución negándose a firmar el acuerdo que hubiere dictado el Presidente de la República. Si pues hay Secretarios de Estado responsable, y sin ellos no puede hacer nada el Presidente de la República, se habrá evitado el peligro de que el Presidente de la República viole la Constitución. Se me dirá "Se ha castigado ya al Secretario de Estado responsable, pero no se ha castigado al Presidente de la República y esto es contra los más elementales principios de justicia, toda vez que no es posible castigar a uno de los autores del delito y perdonar al otro". Pues señores Diputados, no se trata de perdonar al Presidente de la República, se necesita conservarlo en su investidura y ejercicio del poder ejecutivo sin perjuicio de castigarlo después, por que lo que nos dice el artículo es esto: "El presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la Patria y delitos graves de orden común". Luego quiere decir que si comete una violación a la Constitución, en primer lugar no se castigará de momento al Presidente de la República, pero si después cuando no estuviere ya en ejercicio de su cargo; de no hacerlo así habremos convertido al ejecutivo en un esclavo del Legislativo. En tal virtud, suplico a la asamblea en el momento oportuno se sirva a votar a favor del dictamen presentado por la comisión." (haciendo referencia al Refrendo ministerial).<sup>133</sup>*

Considero esta elocuente expresión de Lizardi respecto a la Responsabilidad Constitucional del Ejecutivo Federal y el importante rol del Refrendo Ministerial, y como tal de los Secretarios de Despacho, como la **perfecta explicación de la naturaleza de dicha figura jurídica y la razón de ser del actual artículo 92 Constitucional** en opinión del Congreso Constituyente de 1916-1917, el verdadero sentir de una nación.

De conformidad con Lizardi, el Refrendo Ministerial del artículo 92 Constitucional de ninguna manera es un acto que tenga la función de "autenticar" nada, ni de "certificar" nada, tampoco es un medio de trasladar responsabilidad del titular del ejecutivo federal a los Secretarios: pues unos y otro resultan responsables de sus propios actos y únicamente existe la diferencia respecto del momento en que podría hacerseles efectiva.

<sup>133</sup> Véase originalmente en el *Diario de debates del congreso constituyente de 1916-1917*. México 1917. p.550. Citado en el libro de BARRAGÁN, BARRAGÁN José, *Algunos Apuntes para la historia del refrendo ministerial*, Universidad Guadalajara, Colección Fin de Milenio, México 1996. p. 453.

Igualmente, si tomamos en cuenta la mente del Constituyente de 1917, quién hizo la distinción entre las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos<sup>134</sup>, atribuyéndoles a los primeros carácter de órganos políticos y a sus titulares la facultad-obligación de refrendar los actos presidenciales frente a la caracterización de órganos meramente administrativos, no políticos, y a sus titulares no se les facultaba ni obligaba a refrendar los actos presidenciales, el refrendo podía aparecer como una institución política, **de control de la legalidad o de la constitucionalidad**.

*Y, en este sentido, el refrendo bien podría ser un freno a las arbitrariedades que pudiera cometer el Presidente de la República, en palabras de Eduardo Ruiz; o constituir una limitación material a la voluntad del Presidente, en palabras de Gabino Fraga.*<sup>135</sup>

## **2. Facultades y Funciones actuales del Secretario de Gobernación.**

Las facultades actuales de la Secretaría de Gobernación se encuentran contempladas en los artículos 13 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. El primero se refiere al Refrendo de decretos del Presidente, que se establece en el artículo 92 constitucional, y el segundo desarrolla en una treintena de fracciones, las demás facultades políticas e intergubernamentales de la Secretaría.

*ARTÍCULO 13.- Los reglamentos, decretos y acuerdos 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 Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.*

*ARTÍCULO 27.- A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:*

*1. Presentar ante el Congreso de la Unión las iniciativas de Ley del Ejecutivo;*

<sup>134</sup> Antes de la reforma del artículo 92 constitucional del 2007, y desde 1917, el Refrendo estaba contemplado para los Secretarios de Estado y para "el Jefe del Departamento Administrativo respectivo".

<sup>135</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.* p.455.

II. *Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República;*

III. *Publicar el Diario Oficial de la Federación;*

IV. *Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país, especialmente en lo que se refiere a las garantías individuales, y dictar las medidas administrativas que requiera ese cumplimiento;*

V. *Cuidar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre culto religioso y disciplina externa, dictando las medidas que procedan;*

VI. *Aplicar el Artículo 33 de la Constitución;*

VII. *Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material;*

VIII. *Otorgar al Poder Judicial Federal el auxilio que requiera para el debido ejercicio de sus funciones;*

IX. *Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo los Artículos 96, 98, 99 y 100 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, y el Artículo 73, fracción VI, sobre nombramientos de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;*

X. *Recopilar y mantener al corriente la información sobre los atributos personales, académicos y técnicos de los funcionarios judiciales a que se refiere la fracción anterior;*

XI. *Tramitar lo relacionado con los nombramientos, remociones, renunciaciones y licencias de los Secretarios y Jefes de Departamento del Ejecutivo Federal, y de los Procuradores de Justicia de la República y del Distrito Federal;*

XII. *Intervenir en los nombramientos, destituciones, renunciaciones y jubilaciones de funcionarios que no se atribuyan expresamente por la Ley a otras dependencias del Ejecutivo;*

XIII. *Llevar el registro de autógrafos de los funcionarios federales y de los Gobernadores de los Estados, y legalizar las firmas de los mismos;*

XIV. *Conducir las relaciones del Gobierno Federal con el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado;*

XV. *Administrar las islas de ambos mares de jurisdicción federal.*

*En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en el Distrito Federal y tendrán jurisdicción los Tribunales Federales con mayor cercanía geográfica;*

*En las islas a que se refiere el párrafo anterior, regirán las leyes civiles, penales y administrativas, aplicables en materia federal y tendrán jurisdicción los tribunales federales con mayor cercanía geográfica;(18-05-99).*



XVI. Fomentar el desarrollo político e intervenir en las funciones electorales, conforme a las leyes;

XVII. Manejar el servicio nacional de identificación personal;

XVIII. Manejar el Archivo General de la Nación;

XIX. Ejercitar el derecho de expropiación por causa de utilidad pública en aquellos casos no encomendados a otra dependencia;

XX. Promover la producción cinematográfica, de radio y televisión y la industria editorial; vigilar que las publicaciones impresas y las transmisiones de radio y televisión, así como las películas cinematográficas, se mantengan dentro de los límites del respeto a la vida privada, a la paz y moral pública y a la dignidad personal, y no ataquen los derechos de terceros, ni provoquen la comisión de algún delito o perturben el orden público; y dirigir y coordinar la administración de las estaciones radiodifusoras y televisoras pertenecientes al Ejecutivo Federal, con exclusión de las que dependan de otras Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos;

XXI. Reglamentar, autorizar y vigilar el juego, las apuestas, las loterías y rifas, en los términos de las leyes relativas;

XXII. Compilar y ordenar las normas que impongan modalidades a la propiedad privada, dictadas por el interés público;

XXIII. Reivindicar la propiedad de la Nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXIV. Reglamentar y autorizar la portación de armas por empleados federales;

XXV. Formular y conducir la política de población, salvo lo relativo a colonización, asentamientos humanos y turismo;

XXVI. Organizar la defensa y prevención social contra la delincuencia, estableciendo en el Distrito Federal un Consejo Tutelar para menores infractores de más de seis años e instituciones auxiliares; creando colonias penales, cárceles y establecimientos penitenciarios en el Distrito Federal y en los Estados de la Federación, mediante acuerdo con sus Gobiernos, ejecutando y reduciendo las penas y aplicando la retención por delitos del orden federal o común en el Distrito Federal; así como participar conforme a los tratados relativos, en el traslado de los reos a que se refiere el quinto párrafo del Artículo 18 Constitucional;

XXVII. Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los Gobiernos de los Estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concertar con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo;

XXVIII. Conducir y poner en ejecución las políticas y programas del Gobierno Federal en materia de protección ciudadana y coordinar, en términos de la ley respectiva, el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal que corresponden en esta materia, en relación con los estados, el Distrito Federal y los municipios;



XXVIII Bis. Formular, normar, coordinar y vigilar las políticas de apoyo a la participación de la mujer en los diversos ámbitos del desarrollo, así como propiciar la coordinación interinstitucional para la realización de programas específicos;

XXIX. Fijar el Calendario Oficial;

XXX. Rendir las informaciones oficiales del Ejecutivo de la Unión;

XXXI. Conducir la política interior que compete al Ejecutivo y no se atribuya expresamente a otra dependencia;

XXXII. Formular, regular y conducir la política de comunicación social del Gobierno Federal, y las relaciones con los medios masivos de información;

XXXIII. Orientar, autorizar, coordinar, supervisar y evaluar los programas de comunicación social de las dependencias del sector público federal, y

XXXIV. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.<sup>136</sup>

En si, las facultades del Secretario de Gobernación Mexicano, como podemos apreciar después de analizar las de sus figuras análogas en el ámbito internacional, no son amplias en el sentido de materias, más si son específicas y vitales para el funcionamiento de la Administración Pública, a diferencia de las de los ministros Argentinos, y más de acuerdo con lo establecido para el Canciller Alemán, no intervienen en el poder legislativo, ciñéndose a lo que establezca el Presidente de la Nación y en general de coordinación del resto de las Secretarías.<sup>137</sup>

## **2.1. Otras Facultades y Funciones Políticas actuales del Secretario de Gobernación.**

El Secretario de Gobernación publica desde 1870 el *Diario Oficial de la Federación*, por lo que la disposición, aún vigente, contenida en el artículo 120 constitucional y que obliga a los gobernadores de los estados a publicar las Leyes Federales, resulta obsoleta, puesto que la intención de ello operaba cuando la Federación no contaba con un periódico oficial para hacer las publicaciones de sus propias leyes.

<sup>136</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública. Edición 2008.

<sup>137</sup> Clara demostración de la "supremacía", por así decirlo, de dicha secretaría sobre las demás y su rol como contra peso político y modulador.

Desde el siglo XIX se le confía a la Secretaría de Gobernación la supervisión en el cumplimiento de las garantías individuales en el país. De esa manera, queda patente el hecho de que la protección de las garantías individuales es competencia de todas las autoridades del país, sean ejecutivas, legislativas o judiciales; estén en el ámbito municipal, estatal o federal. Si bien el artículo 103, fracción I, constitucional determina la competencia del Poder Judicial federal en esta materia, lo mismo que el artículo 102, apartado B, para las comisiones de derechos humanos; las garantías individuales previstas en la Constitución federal y los demás derechos contemplados en las leyes federales, también son exigibles a las autoridades ejecutivas, legislativas y judiciales de los estados por disposición del párrafo tercero del artículo 108 de la Constitución Federal; en cuanto a la responsabilidad penal federal, también se exige a los miembros de los ayuntamientos por aplicación del artículo 109, fracción II constitucional.

*En este contexto, la disposición legal del artículo 27, fracción IV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que confiere a la Secretaría de Gobernación facultades en materia de derechos humanos, resulta una obligación que es compartida por todas las demás autoridades constitucionales, en sus respectivas competencias, ya que se trata de una materia concurrente. Corresponde a la discreción del presidente y secretario en turno dar concreción a esta facultad, supervisando o proponiendo acciones concretas y coordinadas con los demás poderes y organismos que también cuentan con los mismos objetivos.<sup>138</sup>*

Además, el secretario de Gobernación está facultado para explicar el artículo 33 constitucional que habla de expulsión de extranjeros. Según la Ley de Población, sólo puede deportarse a un extranjero cuando ha cometido un ilícito cuya gravedad justifique su expulsión. Dicho ilícito puede ser su ingreso ilegal a nuestro país. La jurisprudencia mexicana ha consolidado la tesis de que la expulsión de extranjeros por perniciosos es una facultad exclusiva y discrecional del presidente de la República, ejecutada por el secretario de Gobernación, contra la cual no procede la suspensión en el juicio de amparo.<sup>139</sup>

<sup>138</sup> BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Op. Cit.*

<sup>139</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, quinta época, t. II, p. 146; t. V, p. 337 y t. XI, p. 1024

La orden de expulsión la decreta directamente el presidente de la República y no el Secretario de Gobernación, por lo que la decisión presidencial es preeminente y los tribunales no pueden modificarla.<sup>140</sup>

El Secretario de Gobernación desempeña funciones de gran relevancia para el federalismo y el principio de división de poderes constituye el enlace natural entre el presidente de la República y las demás autoridades. En ocasiones, el canal de comunicación tendido entre sus atribuciones legales le impone obligaciones más específicas, como sería la auxiliar al Poder Judicial Federal en el mejor desempeño de sus funciones.

### **3. Aplicaciones de legislaciones Internacionales en materia de Refrendo Ministerial en México.**

En sí, no podemos hablar de una influencia primordial en México de legislación internacional en el tema del Secretario de Gobernación en ejercicio del Refrendo Ministerial.

En sí, ha sido un fenómeno periódico, en el que claramente el sentir –y la historia legislativa- europea se filtra a México mediante la colonización española y la consecuente adopción de su legislación.

Sin embargo, México nunca se reconcilia en adoptar figuras parlamentarias al perseguir fervientemente un federalismo como el de Estados Unidos de América, dejando de lado, un patrimonio rico en formas de gobierno y figuras jurídicas alternas al federalismo.

Al comparar con la legislación internacional en capítulos anteriores, podemos darnos cuenta que en sí, al utilizar al Refrendo como requisito de validez formal, se denota una clara influencia Española en lo que no existe limitación alguna si no mas bien una cortesía de unificación de criterios.

---

<sup>140</sup> Semanario Judicial de la Federación, quinta época, t. LXXV, pp. 8043 y 8044.

Sin embargo, el país que cuenta con la figura más parecida a nuestro Secretario de Gobernación es Argentina, con su Jefe de Ministros, y la que presenta en sí, una fusión muy interesante en lo que respecta a uso del Refrendo (parlamentario) con cultura Republicana sudamericana; es decir: como control al Ejecutivo Federal.

### **Conclusión.**

El Secretario de Gobernación cuenta actualmente con una amplia gama de facultades lo que lo convierte en una figura poderosa e influyente en nuestro ámbito político y en la administración pública descentralizada. Lejos han quedado los tiempos en que Benito Juárez pudo simplemente desaparecer la Secretaría de Gobernación. Su *gobierno al interior* como Lucas Alamán lo envisionó es beneficioso para el país en general, conforme utiliza sus facultades con justicia y mesura.

Su uso del Refrendo no es más que una monotonía en el quehacer diario de su despacho, como un requisito más para completar los deseos presidenciales respecto de diversas actividades y legislación.

De igual forma, su situación es precaria entre que su nombramiento y remoción quedan facultadas a manera *discrecional* al Presidente de la República, por lo que la oposición al mismo por su parte, -ya sea vía refrendo ministerial u algún otro contrapeso político- en nuestro régimen actual, resulta irrisoria.



## **CONCLUSIONES.**

### **Respecto de la historia y función actual del Refrendo Ministerial.**

1.- Conforme a lo expuesto resulta evidente que el Refrendo, en su origen a nivel internacional fue utilizado y concebido como una manera de controlar al -en aquel entonces- "omnipotente" poder monárquico.

Gracias a Inglaterra y su eficaz sistema de contra pesos políticos y el parlamentarismo el Refrendo fue concebido como medio de control en sistemas no-monárquicos y eventualmente fue permeándose conforme sucedieron los cambios de Gobierno (transiciones de monarquías a repúblicas y/o variaciones monárquicas) en los distintos países europeos.

2.- El Refrendo llega a México como parte de nuestra herencia Española, y a pesar de las modificaciones que sufre durante los diversos periodos gubernamentales que sufrimos antes de llegar al actual, logra consagrarse en nuestro artículo 92 Constitucional.

3.- De la lectura del artículo 92 Constitucional de manera clara se deduce que la función del refrendo es única y exclusivamente de la ejecutividad ya que cualquier acto del Ejecutivo Federal que carezca del mismo no podrá ser obedecido. Dice la Constitución: "y sin este requisito no serán obedecidos".

La expresión transcrita representa un mandato formal para que ninguna autoridad aplique tales actos, ya que la falta del requisito de la firma refrendataria los convierte en actos no constitucionales, por tanto, en actos no validos, como se expresa en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente. Cito textualmente:....."para su validez y observancia constitucionales".

## Respecto a la naturaleza y efectividad del Refrendo Ministerial.

1. Lo anterior nos podría llevar, *a priori*, a concluir que estamos, *ante un mero requisito de validez* (aunque si bien es cierto que probablemente de nulidad absoluta o de pleno derecho). *¿Es el Refrendo un formalismo, que produce sus efectos de nulidad con independencia de la naturaleza y/o el contenido de los actos mismos de que se trate?*

Creo que nuestro estudio nos ha permitido ir más allá. El Refrendo no es un requisito formal de validez, hemos analizado su introducción a nuestra legislación y el espíritu del constituyente de 1917 y todo parece indicar que es más que un *formalismo*, es un *contra peso político*.

Busca, ante todo, la regulación de los actos refrendados y la responsabilidad tanto de quién emana el acto como de quién lo refrenda, misma persona que deberá analizar cuidadosamente el *fondo* de lo que sanciona.

A pesar de esto, la mala regulación del Secretario de Gobernación afecta al Refrendo, en tanto que ciñe al Secretario de Gobernación inexorablemente a la voluntad de la figura política que debería de estar controlando, reduciéndolo a un "mero formalismo" y evitando que florezca en el ámbito político como un verdadero medio de control sobre el Ejecutivo Federal.

2.- El refrendo es, entonces, una institución autónoma, independiente, que tiene por función el conferir validez a los actos presidenciales.

Interesante y fina distinción, ya que el Presidente mexicano goza de amplias facultades ejecutivas, se puede afirmar, inclusive, que de *facto* se concentra en su persona todo el haz del poder Ejecutivo... pero a pesar de lo anterior, carece de la facultad de dotar de validez a sus propios actos.

3.- Por tanto, tampoco tiene el poder para conferir esta facultad de darles validez a sus actos a los Secretarios de Estado por medio de su libre

nombramiento. En suma, el libre nombramiento de los secretarios no lleva, en si facultad alguna, muchísimo menos, la de validez. Esta facultad, reservada a los Secretarios, se recibe por ministerio de la Constitución.

4.- Bajo este orden de ideas, podríamos apreciar que detrás de tan formidable institución, como es la del Refrendo a la luz del Constituyente de 1917, está el principio siempre presente desde la Constitución de 1812, de que *los verdaderos depositarios del poder ejecutivo son los Secretarios de Estado*, a pesar del riesgo permanente en que se encuentran de sucumbir a la voluntad del titular del mismo ejecutivo, por afecto o amistad....por debilidad o por temor.

## PROPUESTAS.

Lo que propongo a través de este trabajo de investigación es, concretamente, a través de ciertos – si bien breves y sencillos- cambios a la legislación respecto del Secretario de Gobernación de la República, lograr que el propósito de la figura jurídica del Refrendo Ministerial como medio de control efectivo del Poder Ejecutivo Federal, concebido como tal por el congreso constituyente de 1917 – en mi opinión y la de diversos autores citados a lo largo de este trabajo- se convierta en una realidad para nuestro país.

Al Ejecutivo Federal, mediante el artículo 89 fracción II de la Constitución se le confiere la facultad de “libremente” nombrar y remover a los Secretarios de Despacho –incluido en los mismos el Secretario de Gobernación-, a saber, dicho artículo constitucional reza a la letra actualmente de la siguiente manera:

**Artículo 89. Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes:**

*I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;*

***II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;***

*III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;*

*IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;*

*V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales, con arreglo a las leyes;*

*VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*

*VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;*

*VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;*



**IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;**

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del poder ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la prescripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Se deroga.

XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;

XIX. Derogada.

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.<sup>141</sup>

Ahora bien, como lo hemos venido discutiendo, me parece desmedida la manera en que la constitución otorga la facultad de "nombrar libremente" a los Secretarios de Despacho al Ejecutivo Federal, en particular, al Secretario de Gobernación, siendo que el mismo funge a través del Refrendo Ministerial como un control sobre el histórico "omnipotente" Presidente de la República.

<sup>141</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 89. Edición 2008.

**ARTÍCULO 13.-** *Los reglamentos, decretos y acuerdos 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 Administrativo respectivo, y cuando se refieran a asuntos de la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos, deberán ser refrendados por todos los titulares de los mismos.*

*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*<sup>143</sup>

De igual manera, no propongo ningún cambio en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es decir, lo referente a las facultades y obligaciones del Secretario de Gobernación, considerando que los artículos 92 constitucional y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señalan claramente los deberes que tiene el Secretario de Gobernación – y la responsabilidad que conllevan- de refrendar los actos del Ejecutivo Federal cuando estos vayan, en su opinión, conforme a la ley y a los mejores intereses de la nación.

Esto pues, es lo que propongo, misma propuesta que se justifica a lo largo de este trabajo de investigación, buscando, de la manera más sencilla posible – económica en términos de labor, monetarios y de trauma o desajuste gubernamental-, y en una corta medida, ya que simplemente se extiende al Secretario de Gobernación y no al resto de los Secretarios de Despacho (como bien expliqué en el prólogo de este escrito), simplemente, el “activar” por así decirlo, una importante figura jurídica que por muchos años ha sido un mero trámite dentro de los confines de la Administración Pública Federal, esperando que esta vez el Secretario de Gobernación no refrende los actos del Ejecutivo Federal por amistad o por temor, sino por convicción...hacia la democracia y el bienestar de México y sus ciudadanos.

---

<sup>143</sup> Artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 2007.

Nótese que el mismo artículo 89 constitucional en su fracción IX, en lo referente al Procurador General de justicia de la República muestra más mesura en lo que concierne al rol del Ejecutivo federal, facultándole simplemente a designarlo sujeto a la ratificación del Senado.

Bajo este orden de ideas, y siguiendo la línea de lo dispuesto acerca del Procurador General de Justicia, quisiera proponer que se agregue al artículo 89 fracción II una especificación en lo que respecta al Secretario de Gobernación, quedando dicho artículo de la siguiente manera:

*Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:*

*II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;*

*En lo referente al Secretario de Gobernación, El Presidente designará a tres posibles candidatos, seleccionándose el definitivo por mayoría simple por parte de la Cámara de Senadores; de igual manera su remoción podrá ser propuesta por el Ejecutivo Federal, pero ratificada por la Cámara de Senadores y obedeciendo una justa causa.*

La legislación referente al Refrendo Ministerial contemplada en el artículo 92 de la Constitución, así como también la facultad específica del Secretario de Gobernación de Refrendar los actos del Ejecutivo Federal en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no tiene, en mi opinión, ninguna falla una vez modificado el artículo 89 de la Constitución de la manera anteriormente expuesta, la simple inamovilidad del Secretario de Gobernación desencadenará una serie de reacciones que sin necesitarse otra reforma concretarán al Refrendo Ministerial como nunca en su historia en México; por lo que propongo que se quede de la misma manera – misma que a continuación transcribo para tener una visión integral de la legislación actual referente al Refrendo Ministerial:-

**ARTÍCULO 92.** *- Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.*<sup>142</sup>

<sup>142</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2007.



**BIBLIOGRAFÍA.**

ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa, México, D.F., 2001.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José. *Algunos Apuntes para la historia del Refrendo Ministerial*. Universidad de Guadalajara, Colección Fin de Milenio, México, 1996.

BISCARETTI DI RUFFIA. *La proposta nel Diritto Pubblico*. Roma, 1936.

CARPIZO MCGREGOR, Jorge. *Estudios Constitucionales*. UNAM, México, 1991.

DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*. UNAM, México, 1978.

DEUTSCH, Karl W. *Política y Gobierno*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

*Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*. Paris, 1870. (S.A.).

DIEZ MORENO, Fernando. *Manual de Derecho de la Unión Europea*. Cuarta Edición. Editorial Thomson Civitas. 2006.

DIEGO SEVILLA, Andrés. *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*. Editorial Nacional, Madrid, 1969, tomo I.

DUBLÁN y LOZAN. *Titulada Legislación Mexicana o Legislación Completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la Independencia de la República*, imprenta del comercio, México. El Reglamento, en Tomo I. 1999.

DUGUIT, León. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Editorial Comares. Madrid, España. 2005.

*El Presidencialismo Mexicano*, Edición siglo XXI, México, sexta edición, 1986. (S.A.)

*El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder ejecutivo*, coalición del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, 1986. (S.A.).

*Enciclopedia Jurídica Mexicana. Tomo VI. Q-Z*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004. (S.A.).

FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. Porrúa, México, D.F., 1986.

GARCÍA CÁRDENAS, Luis, *Antecedentes y desarrollo de la administración pública en México*, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 54. 1990.



GOMERO CASADO, Eduardo y FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo*. Madrid, España, Editorial Tecnos, 2006.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *El Consejo de Gobierno, Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXI, núm. 61, enero-abril de 1988.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. *Teoría Política*. Editorial Porrúa. México, 1982.

GUARINO G. *Il presidente Della Reppublica Italiana en Rivista trimestrale di Diritto Pubblico*. Edizione del Molino, Como, Italia, 1951.

HAMILTON, A.J. Madison y J. Jay. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1998.

Introducción al Federalismo Mexicano. UNAM. México. 1992. (s.a.).

MIRANDA, José. *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, 2a. ed., México, UNAM, 1979.

MONTIEL Y DUARTE, Isidro, *Derecho público mexicano*, T.II. 1879.

MUÑOZ Y ROMERO, Tomás. *Colección de Fueros Municipales y Cartas Pueblas*. Madrid, 1847. Imprenta Don José María Alonso.

PÉREZ SERRANO, Nicolás. *Tratado de Derecho Político*. Madrid. 1976

REAL DÍAZ, José Joaquín, *Estudio diplomático del documento indiano*. Editorial Tecnos, Madrid, España, 1998.

TENA, Ramírez Felipe. *Leyes Fundamentales Mexicanas 1808-1999*. Editorial Porrúa, México D.F., 1999.

TORRE, Juan de la, *Biblioteca jurídica mexicana. Constitución federal con todas su leyes orgánicas y reglamentarias*, México, Antigua Imprenta de Murguía, 1910.

VIVIANI SCHLEIN, Maria Paola. *Aggregazioni e fusioni di comuni in cantontiano*. La edizione del molino, Como, Italia, 2001.

YVES, Debrash y Daudet. *"Lexique des termes politiques"*. Editorial Comares. Madrid, España. 2005.

**LEGISLOGRAFÍA**

Constitución de la República Argentina. 1996.

Costituzione Della Repubblica Italiana. 1947.

Constitución Política de España. 2006

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2008.

Ley Fundamental de Alemania. 2006

Ley Orgánica de la Administración Pública. 2008.

**INTERNET**

*"Universidad Argentina. Estadísticas e Informes gubernamentales".*  
<http://www.uba.ar/download/institucional/informes/informe372.pdf>. Consultada el 15 de junio del 2007.

