

EL REFRENDO MINISTERIAL EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

Jorge Kristian BERNAL MORENO*

SUMARIO: I. *Definición*. II. *Antecedentes históricos*. III. *Naturaleza y efectos del refrendo ministerial*. IV. *El refrendo promulgatorio de leyes o decretos del Congreso de la Unión*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. DEFINICIÓN

REFRENDO proviene del latín *referéndum*. Firma puesta en los decretos al pie de la del jefe de Estado por los ministros, que así completan la validez de aquéllos. Refrendar significa: Autorizar un despacho u otro documento por medio de la firma de persona hábil para ello.¹

En los regímenes parlamentarios, donde el jefe de Estado no es responsable políticamente, sus documentos oficiales deben ir refrendados por uno o varios ministros; del mismo modo, como la responsabilidad de gobierno es colectiva, los decretos del jefe de gabinete tienen que ir refrendados por los ministros interesados.

En nuestro sistema constitucional, el refrendo es la firma del secretario de Estado o jefe de departamento administrativo del ramo que corresponda, que deben llevar todos los reglamentos, acuerdos y órdenes del Presidente para que puedan ser obedecidos.

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para José Francisco Ruiz Massieu “El refrendo se incorpora al proceso constitucional mexicano a través de la carta gaditana de 1812, la que... introduce a España y con ello a nuestro país algunas de las instituciones

* Profesor de la Facultad de Derecho, UNAM.

¹ *Diccionario de la lengua española*, Real Academia, 22ª. edición, 2001.

liberales que había levantado o simplemente difundido la Revolución Francesa y otras que se originaron en Inglaterra.”²

En opinión de Jorge Madrazo, los antecedentes de esta figura constitucional “pueden rastrearse hasta las antiguas monarquías orientales, remodelada y vigorizada después por el parlamentarismo británico.”³

En lo que se refiere al origen inglés de la institución que se analiza, Guillermo Kelly, coincide con los dos juristas citados previamente:

“La lucha del parlamento inglés por limitar el absolutismo y enmarcar los actos del rey y sus ministros dentro de una normatividad, se afirma en 1689 con el *Bill of Rights*. A partir de éste se inicia una monarquía constitucional en que hay una separación del poder ejecutivo, depositado en el monarca, quien actúa con sus ministros, por él nombrados libremente, y el legislativo, depositado en el parlamento bicameral, con una cámara hereditaria y otra electiva, que puede ser disuelta por el rey.

Mediante la acusación o *impeachment* de la cámara baja puede un ministro ser destituido por responsabilidad y juzgado por la cámara alta. El refrendo 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”.⁴

José Barragán Barragán se separa claramente de las ideas, que como las anteriores, afirman que el refrendo proviene de la tradición inglesa, pero coincide en señalar a la Constitución de Cádiz de 1812 como el antecedente formal más antiguo de esta institución en México. Dicho autor, ubica como origen del refrendo a la tradición española.⁵

Por lo que se refiere al desarrollo constitucional del refrendo en México, hallamos que éste se encuentra presente, de diversa forma pero con profundo arraigo, en la Constitución de Apatzingán de 1814; en la de 1824; en la cuarta de las Siete Leyes Constitucionales del 36, en las Bases Orgánicas de 1843; en la Constitución Federal de 1857 y por supuesto, en la Carta de Querétaro que aún nos rige.

² RUIZ MASSIEU, José Francisco, “El refrendo en la evolución constitucional de México” en *El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, Porrúa, 1986, pp. 19 y 20.

³ MADRAZO, Jorge, “La doctrina mexicana” en *El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, op. cit., p. 33.

⁴ KELLY, Guillermo, “El refrendo de los decretos promulgatorios” en *El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, op. cit., p. 42.

⁵ Ver BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Algunos apuntes para la historia del refrendo ministerial*, Universidad de Guadalajara, México, 1996, pp. 2 y 340.

III. NATURALEZA Y EFECTOS DEL REFRENDO MINISTERIAL

La doctrina suele atribuir a la figura del refrendo diversas finalidades que no son compartidas de manera general por los tratadistas, y que mucho dependen del régimen político que nos ocupe:

“Así, encontramos que en el caso de la monarquía absoluta el refrendo tenía una función eminentemente certificante de la voluntad del monarca; en la monarquía constitucional ya el refrendo tuvo una función de control sobre el monarca mismo; en el sistema parlamentario el refrendo tradujo la solidaridad política del ministro con relación a la medida política adoptada por el gobierno, y en el sistema presidencial, que es el caso nuestro, el refrendo simplemente traduce un compromiso de ejecución por parte del colaborador del Ejecutivo.”⁶

En el derecho constitucional mexicano, el refrendo ha sido explorado principalmente por cuanto pudiera constituir un matiz parlamentario en nuestro sistema presidencial. En lo que sigue, analizaremos las funciones básicas que la teoría asigna al refrendo y los autores que están o no, de acuerdo con ellas:

1. *Certificar la autenticidad de una firma*

De las diversas finalidades que pueden atribuirse al refrendo, quizás la menos acertada es la que le asigna al secretario del ramo una simple función de fedatario. Sin embargo no son pocos los autores mexicanos que encuentran en el refrendo el propósito de autenticación de la firma del presidente.

Dice Gabino Fraga: “a primera vista parece que, dada la adopción de un régimen presidencial, el refrendo de los actos del presidente por sus secretarios no puede tener otro efecto que el de constituir un medio para dar autenticidad a los actos que de aquél emanan, sin que sustancialmente se distinga de otras formalidades certificantes que existen en la

⁶ VALADÉS, Diego. “El marco de las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo” en *El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, op. cit., p. 15.

actuación administrativa, o aún en la vida civil, en la que la intervención notarial viene a tener esos efectos.”⁷

Ignacio Burgoa afirma que a través del refrendo, el secretario de Estado es un simple autenticador de la firma del presidente que calce los documentos en los que éste interviene.⁸ Al respecto, Andrés Serra Rojas agrega que “el refrendo es el acto de autorización y autenticación que el Secretario de Estado hace de los actos del Presidente de la República, como requisito para ser obedecidos.”⁹

Podría pensarse que en alguna época el refrendo tuviera esa función, sin embargo, el artículo 1º del Reglamento del artículo 24 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado despejó la duda de su esencia al establecer que el secretario o jefe del departamento debía firmar antes que el Presidente de la República, situación que en la práctica se sigue realizando.

Por otra parte, en todo el orden jurídico mexicano no existen disposiciones que le concedan a la firma de los Secretarios de Estado el propósito de autenticar. Por lo que podríamos concluir, que la finalidad de certificación del refrendo ministerial, no se ve apoyada en situaciones de hecho o de derecho que le den ese efecto.

2. *Limitar la actuación del Ejecutivo*

La segunda finalidad que la doctrina le atribuye al refrendo es clara y manifiesta en los regímenes parlamentarios, en donde el jefe de gobierno no está imposibilitado para separar de su encargo al ministro que se niegue a refrendar un acto. En el sistema parlamentario la responsabilidad de gobierno es compartida, solidaria; la designación o renuncia de un ministro depende de las mayorías que prevalezcan en el parlamento, no de la voluntad del ejecutivo.

En nuestro sistema constitucional, si un secretario de Estado se niega a refrendar un acto del Presidente, éste puede removerlo inmediatamente. El efecto de limitación a la actuación del Ejecutivo sólo podría lograrse, si el titular de la administración pública no pudiera encontrar una

⁷ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 44ª ed., Porrúa, México, 2005, p.177.

⁸ BURGOA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª. ed., México, Porrúa, 1994, p. 799.

⁹ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo, primer curso*, 20ª. ed., México, México, 1999, p. 575.

persona dispuesta a validar su acto. Para Tena Ramírez: “El refrendo en el sistema presidencial puede ser a lo sumo una limitación moral; cuando un secretario de relevante personalidad pública no presta su asentimiento por el refrendo a un acto del Presidente, su negativa puede entrañar una reprobación moral o política que el Jefe del Ejecutivo, consciente de su responsabilidad, debe tener en cuenta.”¹⁰ En el mismo sentido Jorge Carpizo añade: “[el refrendo entre nosotros...] puede adquirir sentido político si un secretario de Estado o jefe de departamento administrativo renuncia por negarse a refrendar, y sus razones son de peso. En este caso, el efecto dependerá en mucho de las circunstancias y personalidad política del renunciante, así como del eco que logre en la opinión pública.”¹¹

Nos adherimos a los criterios y explicación de los autores mencionados y en conclusión, no consideramos al refrendo como una limitación a la actuación del Ejecutivo, debiendo reconocer que si los secretarios de Estado fuesen removidos sólo mediante la previa autorización del Congreso, la institución del refrendo se transformaría radicalmente.

3. *Trasladar la responsabilidad al refrendatario*

La tercera finalidad del refrendo es complemento de la anterior, y ambas son mucho más comunes en los sistemas parlamentarios. En efecto, en dicho régimen el Jefe de Gobierno o Primer Ministro es responsable políticamente frente al Parlamento, como lo son también el resto de los miembros del gabinete. Pues bien, la responsabilidad del Jefe de gobierno, se traslada mediante el refrendo a los ministros, quienes la comparten y se solidarizan con él.

En el sistema presidencial sucede lo contrario. El Ejecutivo es responsable ante la opinión pública de los actos de sus colaboradores, a quienes nombra y remueve libremente. No deja de ser paradójico que en nuestro régimen constitucional y legal, la responsabilidad del Presidente esté sumamente acotada, ya que durante el tiempo que dura su encargo sólo puede ser juzgado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

¹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho constitucional mexicano*, 35ª ed., México, Porrúa, 2003, p. 257.

¹¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*, 10ª. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, México, 1997.

Entre nosotros, tenemos que la institución que nos ocupa no traslada la responsabilidad del Presidente al agente refrendatario, por la simple razón de aquel nunca la tuvo, dado el régimen de privilegio del que goza. Sin embargo, creemos que esta figura sirve para fincar alguna responsabilidad en los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo que por virtud del refrendo vulneren bienes jurídicamente protegidos, toda vez que estos servidores públicos sí son susceptibles de incurrir en responsabilidad política, penal o administrativa, según el caso.

Al respecto, siguiendo la exposición de René González de la Vega podemos apreciar varias hipótesis, en las que al menos teóricamente, la actuación de los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo relacionada con el refrendo, puede vulnerar el orden constitucional y legal de la Nación, en cuyo caso, habrá que dilucidar la naturaleza de la responsabilidad que devendría.

a) *La negativa a refrendar un acto del Presidente*

Considerando que la Constitución otorga discrecionalidad al secretario de Estado o jefe de departamento administrativo para refrendar o no un acto del Presidente, con dicha negativa el ministro reacio dejaría de ejercitar una facultad que le ha sido conferida. El secretario que así actuara, sin duda sería removido de su cargo pero no incurriría en responsabilidad alguna, siempre que su negativa derive de razones justas y suficientes, y no con el ánimo de entorpecer la buena marcha de la administración pública, en cuyo caso incurriría en responsabilidad administrativa y hasta política, si es que se ocasionaran perjuicios graves a la Federación.

b) *La negativa a refrendar un decreto promulgatorio*

Como más adelante se verá, con la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en diciembre de 1985, se estableció que los decretos promulgatorios de actos del Congreso de la Unión sólo requieren del refrendo del Secretario de Gobernación.

Sobre este particular, es importante precisar lo siguiente: la promulgación es un acto propio del Poder Ejecutivo, derivado del proceso legislativo; una vez superado el veto, la promulgación de una ley o de-

creto del Congreso de la Unión, se convierte en obligatoria para el Presidente de la República y; si el Presidente consume con un imperativo constitucional al promulgar las leyes o decretos del Congreso de la Unión, con mayor razón, el Secretario de Gobernación tiene que cumplir esa obligación, pues lo ineludible para el titular, necesariamente lo es para el auxiliar. De esta manera, consideramos que la negativa por parte de dicho funcionario a refrendar un decreto promulgatorio de un acto del Congreso de la Unión le acarrearía, en lo personal, graves responsabilidades que incluso darían lugar al inicio de un juicio político, aunque particularmente creemos que el espíritu de la reforma en comento fue precisamente desproveer de alcances políticos al acto administrativo (refrendo promulgatorio) respecto del acto materialmente legislativo (ley o decreto del Congreso de la Unión); por lo que consideramos que éste último no tendría porque sufrir menoscabo alguno en su ejecutoriedad.

- c) *El refrendo de instrumentos administrativos contrarios al orden jurídico, sin conocimiento de causa.*

Si se refrendan actos del Presidente contrarios al orden legal, en los que el agente refrendatario actuó creyendo hacer lo correcto, no existe responsabilidad para éste. En todo caso, existen medios ordinarios y extraordinarios para que el gobernado combata la resolución ilegal que le hubiere causado perjuicio.

- d) *El refrendo de instrumentos administrativos ilícitos, con conciencia de ello*

El Secretario de Estado o jefe de departamento administrativo que refrenda un documento presidencial a sabiendas de que contiene un acto ilícito, se convierte, por ese hecho, en sujeto de responsabilidad política, administrativa e inclusive penal.

- e) *El refrendo innecesario*

Este supuesto no es un hecho ilícito, más bien es un defecto por exceso que no daña al acto refrendado. En numerosas ocasiones, ante la duda sobre la procedencia de un refrendo por determinado funcionario y para

evitar una declaración de ineficacia del instrumento presidencial, se incluyen refrendos que a la postre resultan innecesarios pero inocuos en materia de responsabilidad para el refrendatario.

4. *Otras posturas*

José Barragán Barragán, afirma que el refrendo, como institución autónoma e independiente, tiene por función el conferir validez a los actos del Presidente, puesto que éste no posee esa facultad; reservada a los Secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo.¹² En efecto, creemos que dicha conclusión se desprende claramente del último renglón del artículo 92 constitucional, cuando advierte que *sin este requisito no serán obedecidos*.

Para Ulises Schmill, el refrendo tiene la finalidad de dar oportunidad al secretario del despacho para que ilustre al Presidente de la utilidad, conveniencia y legalidad del decreto u orden que pretende emitir, además de su aplicación por parte del personal de la secretaría de Estado correspondiente.

5. *La muestra*

Como se puede apreciar, son muchas y muy diversas las interpretaciones que la doctrina ha realizado de esta figura jurídica. Además de coincidir con algunas de ellas –lo que ha quedado manifiesto en el cuerpo del presente ensayo– consideramos que el refrendo ministerial funciona como un instrumento de vinculación administrativa entre los Secretarios de Estado y jefes de departamento que integran el gabinete presidencial. Esto es, sirve para enterar al titular de una de las ramas de la administración pública, de los actos materia de su competencia que funcionarios análogos pretenden llevar a cabo. De este modo, si no tuvo oportunidad de hacerlo antes, el Secretario de Estado o jefe departamento administrativo, al momento de la rúbrica, y antes de la entrada en vigor del reglamento, decreto o acuerdo administrativo, se pondrá al corriente del hecho que afecta su potestad y podrá tomar las providencias que el caso amerite.

¹² BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *op. cit.*, p. 451.

IV. EL REFRENDO PROMULGATORIO DE LEYES O DECRETOS
DEL CONGRESO DE LA UNIÓN

El artículo 92 constitucional, inserto en el capítulo del Poder Ejecutivo prescribe:

Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe de departamento administrativo que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

Como se puede apreciar, el refrendo se impone solo a los actos del Presidente de la República y no de los otros dos poderes. Sin embargo, las distintas reglamentaciones que del precepto anterior se han realizado,¹³ entre otras causas, alentaron las equívocas interpretaciones que de él se han hecho.¹⁴

Las posturas a que nos referimos, plantearon la cuestión de que las leyes y decretos del Congreso de la Unión deben ser refrendados por los secretarios de Estado titulares de las dependencias a que el asunto corresponda. Para aceptar dicha hipótesis, tendríamos que admitir que el veto de los secretarios de Estado forma parte del Proceso Legislativo, lo cual transgrede el orden constitucional, toda vez que dicho proceso se confiere únicamente a los titulares de los poderes Ejecutivo y Legislati-

¹³ Muestra de ello, es el artículo 23 de La Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias del Poder Ejecutivo Federal, publicada el 6 de abril de 1934, que establecía: *Los decretos, reglamentos, acuerdos y órdenes que expide el Presidente de la República, o las leyes que promulgue, relacionadas con ramas de la competencia de dos o más secretarías, deberán ser refrendados por todos y cada uno de los secretarios encargados de las dependencias a que el asunto corresponda.*

¹⁴ La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo lo siguiente: *El refrendo del decreto promulgatorio de una ley por parte de los secretarios de Estado cuyos ramos son afectados por la misma, es indispensable para la validez de éste de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución Federal; pero esta tesis no debe llevarse hasta el extremo de exigir el refrendo de un decreto por parte de un secretario de Estado, cuando en el mismo se toque, sólo de manera accidental o accesorio, alguna materia.*

Sexta Época primera parte:

VOL. XI, p. 34, A. R. 4320/50, Enrique Palazuelos B., unanimidad de 17 votos.

VOL. XI, p. 34, A. R. 9039/51, Diego Alonso Hinojosa, unanimidad de 17 votos.

VOL. XI, p. 34, A. R. 1860/51, Diego Alonso Hinojosa, unanimidad de 17 votos.

VOL. XI, p. 34, A. R. 4509/51, Diego Alonso Hinojosa, unanimidad de 17 votos.

VOL. CVIII, p. 53, A. R. 9121/50, Alberto P. Rojas Jr., unanimidad de 17 votos.

vo (Presidente de la República, diputados y senadores), y no a la administración pública, que se encuentra subordinada a uno de ellos.

Las leyes o decretos aprobados por el Congreso de la Unión, no sancionados con el veto del Ejecutivo, o habiéndose superado este último por la mayoría calificada a que alude el 72 constitucional, se convierten en actos cuya promulgación es obligatoria para el Presidente y por lo tanto para quienes de él dependen.

José Barragán Barragán afirma que “los actos del poder legislativo jamás se presentan ni ahora ni antes... para ser refrendados por el Poder Ejecutivo. Se presentan, eso sí, para ser sancionados, para ser promulgados... Por tanto, podemos preguntarnos sobre si el decreto promulgatorio lleva o no refrendo, y si lo lleva ¿quien es el que debe refrendarlo?”.¹⁵

Por su parte, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al respecto establece:

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 de 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.

Por virtud de una reforma promovida por el entonces Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, el 26 de diciembre de 1985, el citado artículo fue adicionado con un segundo párrafo que a la letra dice: *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.*

En opinión de Salvador Rocha Díaz, la adición aludida en el párrafo anterior “es congruente con los preceptos constitucionales que rigen la materia; y su propósito principal fue plasmar en texto expreso, lo que era obligada conclusión...”¹⁶ Esto a colación de los problemas de interpretación que dicha institución causaba. Sobre todo, cuando las perso-

¹⁵ BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *op. cit.*, p. 450.

¹⁶ ROCHA DÍAZ, Salvador, “Efectos de la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal” en *La jurisprudencia en El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, *op. cit.*, p. 79.

nas que sufrían agravios por una ley que tocaba de manera incidental una rama de la competencia de una secretaría, cuyo titular no la había refrendado, acudían al amparo expresando esta circunstancia como concepto de violación, y en numerosas ocasiones obtenían la protección de la justicia federal.

Lo que parece haber contribuido a la confusión sobre si se requiere el refrendo secretarial en las resoluciones del Congreso, es que en los decretos promulgatorios se transcriben los decretos y las leyes provenientes del Poder Legislativo, lo que llevaba a interpretar que por estar en el mismo instrumento, el acto legislativo quedaba sujeto al mismo requisito formal del acto administrativo. Afortunadamente, entre los autores de hoy, existe coincidencia al señalar que los decretos por los que se promulga una ley o decreto del Congreso, contienen dos partes de naturaleza diversa: 1. La promulgación, de naturaleza estrictamente administrativa, en la que el Presidente comunica a los habitantes la existencia del acto legislativo, ordenando que se publique y se cumpla. 2. La transcripción de la ley o decreto del Congreso de la Unión, cuya naturaleza es la de ser un acto materialmente legislativo, aún cuando se encuentre en el mismo instrumento.

Por lo tanto, el legislador de 1985 consideró que si de acuerdo al artículo 92 constitucional, el refrendo ministerial está circunscrito a los actos realizados por el Presidente de la República, en uso de facultades propias y exclusivas, el único refrendo que deben llevar los decretos promulgatorios es el del secretario a quien el asunto administrativo (no legislativo) concierna. En todos los casos, corresponderá al Secretario de Gobernación refrendar los decretos promulgatorios del Congreso de la Unión, por ser de su competencia el manejo de las relaciones del Ejecutivo con los otros dos poderes, la publicación de las leyes y la administración del *Diario Oficial de la Federación*.

Con ello, se pretendió cortar de tajo con el desconcierto que provocaba el hecho de que diversos secretarios o jefes de departamento administrativo refrendaran los decretos promulgatorios de leyes expedidas por el Congreso de la Unión; y además, aunque por obvias razones no quedó manifiesto de manera textual en la iniciativa de reforma, ni en su exposición de motivos, se procuró restarle cualquier contenido político a una eventual negativa a refrendar por parte de algún secretario de Estado o jefe de departamento, que por iniciativa propia, o incitado por el

Ejecutivo, pretendiera con dicha medida aplicar un veto adicional al proceso legislativo.

V. CONCLUSIONES

La idea genérica sobre el refrendo es que éste se contrae a la acción de firmar o rubricar un escrito en el que se ha vertido un acto, jefe del Ejecutivo, para generar por esa vía diversos efectos.

Según lo expuesto, la mayoría de los autores coinciden en señalar que el refrendo proviene de la tradición inglesa y señalan a la Constitución de Cádiz de 1812 como el antecedente formal más antiguo de esta institución en México.

Siguiendo la lógica de su origen, el refrendo, como institución propia de los regímenes parlamentarios atribuye responsabilidad política a quien lo otorga. Dicha institución ha sido adaptada a algunos regímenes presidencialistas, como en nuestro caso. Por ello, las funciones que ha desempeñado varían, no sólo de una forma de gobierno a otra, sino también de una a otra etapa histórica, dentro de un mismo régimen.

El caso particular del refrendo mexicano, tiene como marco regulador el artículo 92 de la Constitución; de las funciones que se le imputan, coincidimos con las que lo ven como una institución que sirve para atribuir responsabilidad a los secretarios de Estado y jefes de departamento administrativo, que por virtud de este acto vulneren bienes jurídicamente protegidos, toda vez que como quedó expuesto, estos servidores públicos sí son susceptibles de incurrir en responsabilidad política, penal o administrativa, según el caso.

De nuestra parte, encontramos en el refrendo una utilidad adicional: su eficacia como medio a través del cual los funcionarios de la más alta jerarquía dentro de la administración pública, tienen la oportunidad de enterarse, antes de su entrada en vigor, del contenido de proveídos que afectarán su esfera de competencia.

Por lo que se refiere a la discusión histórica que acarrearón las diversas y contrarias interpretaciones sobre los alcances del refrendo promulgatorio de los actos del Congreso de la Unión, es evidente que la reforma de 1985 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ha disminuido el desconcierto que al respecto se tenía, sin que la polémica haya desaparecido por completo; en todo caso, la intención para noso-

tros fue muy clara: que la posible negativa a refrendar por parte de un secretario de Estado o jefe de departamento administrativo, estuviera desprovista de cualquier contenido político.

Finalmente, habremos de reconocer que existen muchas aristas sobre la institución que nos ocupa, que por razones de espacio, objeto y fin del presente ensayo no fue posible examinar. A manera de colofón, mencionaremos aquellos actos que no revisten la forma de un reglamento, decreto, acuerdo u orden presidencial, como la iniciativa de ley, la sanción del proceso legislativo en su doble aspecto (aprobación o veto), las leyes expedidas por el ejecutivo en uso de facultades extraordinarias, entre otras; que nos plantean la disyuntiva, para ser analizada en próximos trabajos, de que si deben o no ser sometidos a refrendo ministerial.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, 2ª edición, México, Oxford, 1999.

BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *Algunos apuntes para la historia del refrendo ministerial*, México, Universidad de Guadalajara, 1996.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 9ª edición, México, Porrúa, 1994.

CARBONELL, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*, 18ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 2004.

Diccionario Jurídico Mexicano, 10ª edición, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM-Porrúa, 1997.

FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 44ª edición, México, Porrúa, 2005.

GAMAS TORRUCO, José, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2001.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, *Derecho administrativo, primero y segundo cursos*, 5ª edición, México, Oxford, 2005.

SAEZ ARROYO, José, et al. *El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1986.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo. Primer curso*, 20ª edición, México, Porrúa, 1998.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 35ª edición, México, Porrúa 2003.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

INTERNET

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/diccjur/dic%20r.htm#a12> Refrendo.

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/red/hisder/cont/14/cnt/cnt4.htm>.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel. *Funciones y facultades del secretario de gobernación*.

http://www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/colmex/foros/152-153/sec_8.htm *El diseño constitucional del ejecutivo en México y sus problemas. Una revisión histórica*.

<http://www.bma.org.mx/publicaciones/elforo/1970/70-17-B.html> II Doctrina. *La organización administrativa mexicana*.

<http://www.cddhcu.gob.mx/candip/comlvii/comelegs/inicio/PonenEdos/Tam/27-001.html> GONZÁLEZ GALVÁN, Andrés, *El refrendo, o veto suspensivo*.