

## CONSIDERACIONES SOBRE EL REFRENDO EN LAS CONSTITUCIONES DEL ESTADO DE VERACRUZ, MÉXICO

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Sobre los orígenes del refrendo.* III. *Sobre su extensión.* IV. *El refrendo en la Constitución del estado de Veracruz de 1825.* 1. *El refrendo constitucional.* 2. *Las fórmulas refrendatarias del Constituyente veracruzano.* A. *Los encabezados.* B. *La doble fórmula refrendataria.* 3. *Regulación del refrendo en la propia Constitución.* A. *El principio de la iniciativa legal.* B. *El principio de la sanción y del veto.* C. *La publicación.* D. *Sobre la fórmula refrendataria.* 4. *Naturaleza del refrendo.* A. *El refrendo en la esfera del órgano Legislativo.* B. *El refrendo en la esfera del Poder Ejecutivo.* V. *Régimen posterior a 1825.* 1. *El principio de la iniciativa de leyes a favor del gobernador.* 2. *Sobre el principio de sanción y publicación.* 3. *Sobre el refrendo.*

### I. INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano, como sabemos, ha adoptado desde 1824 la forma de Federación. Las partes que lo integran, desde entonces, se consideran estados libres, independientes y soberanos. De ahí que algunos principios políticos, algunas instituciones jurídicas, que teleológicamente se pensaron para un Estado unitario, no sólo hayan pasado a esta clase de Estados, de carácter federal, sino que, inclusive, se han incorporado a la forma de organización de las partes que integran dicha Federación. De ahí también la ardua y ya vieja polémica en que la doctrina se encuentra enfrascada, respecto a la explicación de muchos extremos, como cuando se habla de la soberanía, cuando se habla de la división de poderes, o cuando se habla, como ahora lo hacemos, del refrendo ministerial, pero reducido a la esfera del gobierno del estado de Veracruz, parte integrante, soberana, libre o independiente de la Federación mexicana.

¿Acaso existe la institución del refrendo ministerial en el ámbito interno de una entidad competente de un Estado federal, llamada así mismo estado, según acontece con las entidades de México o de los Estados Unidos de Norteamérica? En el interior de esta especie de estados no existen los reyes, los presidentes ni los ministros. Tan sólo tenemos un gobernador y uno o varios secretarios de gobierno. Sin embargo, también aquí se previó el funcionamiento del refrendo, desde la crea-

ción misma de cada una de las entidades federativas del Estado mexicano, a partir de 1824.

Pues bien, en nuestro libro, ahora en prensa, sobre la *Historia del referendo en el derecho español y en el derecho mexicano*, ciertamente le hemos dedicado un capítulo al estudio del referendo en las primeras constituciones de estas entidades mexicanas, entre 1824 y 1827.

El propósito nuestro, al desarrollar dicho capítulo, consistió en buscar una mayor ampliación conceptual y doctrinal, relativa a la recepción, si la había, de esta doctrina o a su manejo por parte de los autores mexicanos de todo el periodo 1800-1830.

La información recabada ha sido abundante y magnífica. Prácticamente todos los proyectos de constitución de la época incorporaron el referendo a su articulado. Lo propio hacen las constituciones locales del periodo de referencia 1824-1827.

En esta ocasión queremos exponer sólo algunas consideraciones sobre la regulación incorporada al texto de la Constitución del estado de Veracruz, en materia de referendo.

## II. SOBRE LOS ORÍGENES DEL REFERENDO

De acuerdo con la fuente consultada por nosotros, los autores no suelen mencionar, sino muy en abstracto o genéricamente, los orígenes de la institución del referendo. La mayoría de ellos piensa que proviene de la tradición inglesa. Un autor patrio, Jorge Madrazo, afirma que se trata de una "añeja figura constitucional cuyos antecedentes pueden rastrearse hasta las antiguas monarquías orientales, remodelada y vigorizada después por el parlamentarismo británico".<sup>1</sup> Este autor no justifica por ningún lado su afirmación y veo muy difícil el poder documentar tales antecedentes.

En nuestro libro —ahora en prensa, como dijimos— consignamos a la ley toledana de 1480 como el documento legal más antiguo dentro del derecho español relativo al referendo. Esa ley, en efecto, reglamentó de manera directa y expresa el referendo. Nosotros inferimos la existencia de normas anteriores, pero no las hemos hallado. Igualmente hemos tomado en cuenta las fórmulas que aparecen en documentos anteriores a dicha ley, por ejemplo del siglo VIII, como fórmulas referendarias, a pesar de no haber encontrado la disposición jurídica expresa, que nos lo garantice. Sin embargo, tomando en consideración las expresiones

<sup>1</sup> Véase su artículo "La doctrina mexicana", *El referendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, México, coeditado por la UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 1986. La cita en p. 33.

usadas en esas fórmulas del siglo V y las empleadas con posterioridad a la ley de 1480, se concluye que se trata de fórmulas refrendarias.

La ley toledana, más tarde, sería incorporada a la Nueva Recopilación y a la Novísima, y se convertiría en una norma usualmente observada, como se comprueba con la revisión de los documentos mismos. Después, las Cortes españolas de 1810-1813 volverían a ocuparse de regular esta materia para el contexto del mismo Estado constitucional. Se recogió en la Constitución de 1812 y en los subsecuentes textos fundamentales, hasta en el últimamente proclamado de 1978.

En el derecho novohispano, el refrendo aparece cuando se dictaron las primeras cédulas reales, recopiladas por Vasco de Puga en 1563, al tenor de la referida ley toledana de 1480, y más adelante al tenor de las previsiones de la Nueva y la Novísima recopilaciones. Asimismo, en México estuvo en vigor con la Constitución de 1812 y, en todo caso, dicha institución del refrendo, que ya se practicaba por la Audiencia virreinal, bajo una modalidad que no se ha estudiado todavía, sería reglamentada por el Decreto Constitucional de 1814, por los proyectos constitucionales publicados entre 1821 y 1824, y se incorporaría al Acta Constitutiva y a la Constitución de 1824. Se encuentra, como hemos referido, también en el texto de las primeras y subsecuentes constituciones locales, publicadas a partir de 1824.

### III. SOBRE SU EXTENSIÓN

La doctrina suele examinar la materia del refrendo de una manera específica, circunscrita a la firma del ministro que refrenda los actos del monarca, o, en su caso, a la firma de los secretarios de Estado, que hacen lo propio respecto de los actos del presidente. Sin embargo, desde el punto de vista histórico, la materia del refrendo cobra una mayor extensión, debido, sobre todo, a la función de salvaguarda del tráfico jurídico que se le encomienda. En efecto, el refrendo, de conformidad con la fuente consultada por nosotros, no sólo tiene que ver mucho con el proceso de origen y desarrollo de instituciones como las del notariado y escribanía, del resguardo de los sellos y de los registros reales, sino que comprende toda la actividad del gobierno real, desde los actos directos del rey, de la reina y demás miembros de la familia real, hasta los actos de todos y cada uno de los consejos del reino, así como de las restantes autoridades, como las audiencias, las gobernaciones, los corregimientos, etcétera.

De la oficina modesta, y del oficio modesto de cuidador del sello y encargado del refrendo, que encontramos en los siglos X, XI y XII, se pasará a las imponentes chancillerías de los siglos posteriores.

De acuerdo con este planteamiento histórico, creemos que hay actividad de refrendo allí en donde haya un escribano, un notario, o cualesquiera otra persona que ejerza el oficio de secretario, ya se trate del secretario en el ámbito de las judicaturas, ya del secretario de los ayuntamientos o partidos, ya del secretario o secretarios de las cortes o del Poder Legislativo, ya de los secretarios del gobernador, del presidente o de los secretarios del despacho del reino.

Queda pendiente todavía resolver por qué causas la doctrina ha abreviado tanto, en la etapa actual, la materia del refrendo, circunscribiéndola prácticamente a las firmas de los ministros y secretarios de Estado, que refrendan los actos del monarca o del presidente, según sea el caso.

#### IV. EL REFRENDO EN LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO DE VERACRUZ DE 1825

Por las muy someras referencias que hemos hecho, vemos cómo es oportuno darle a la materia del refrendo la natural extensión que, en cada etapa histórica, corresponda. Con ello no pretendemos simplificar las cosas, ni mucho menos otorgar a cada una de las muchas modalidades del refrendo, el mismo e idéntico valor. Eso sí, pensamos que la institución del refrendo se comprenderá mejor en la medida en que la situemos correctamente, dentro del contexto natural al que pertenezca.

##### 1. *El refrendo constitucional*

Pues bien, el contexto natural de la materia del refrendo de la primera Constitución del estado de Veracruz, no puede ser otro sino el del refrendo constitucional. Desde luego, no se está ante un refrendo de la firma del rey, como el de la Constitución española de 1812; tampoco se está frente al refrendo de la firma presidencial, como el del Acta Constitutiva y Constitución mexicana de 1824; pero sí se está ante un texto constitucional que consagra la organización clásica de todo Estado (la doctrina de la soberanía, la doctrina de la división de poderes, la doctrina de las declaraciones de derechos, etcétera), si bien pensada para un ámbito interior, dentro de la gran nación mexicana.

Desde el punto de vista doctrinal, el autor de dicha constitución veracruzana puede moverse muy bien tanto en el contexto del pensamiento universal de procedencia anglosajona, francesa o española, cuanto en el contexto peculiar de la tradición del derecho español y del derecho novohispano, de la ley de Toledo de 1480, de las Recopilaciones y de los antecedentes inmediatos de las Cortes españolas de 1810-1813, del Decreto Constitucional de 1814 y los textos fundamentales del mismo año.

Desde el punto de vista formal, el paralelismo en la regulación del referendo por la Constitución jarochea es tan grande con la regulación de esta materia por la Constitución española de 1812, que apenas si se diferencian en que en la española se habla de un rey y en la veracruzana del gobernador, que no es sino el anterior jefe político superior. Estamos, por tanto, ante un verdadero referendo constitucional.

El encuadre natural de la materia, por otro lado, debe ampliarse lo suficiente como para abarcar al que nosotros hemos llamado referendo hecho por los secretarios del órgano Legislativo y, en su caso, del órgano constituyente, así como al referendo hecho en la esfera del Poder Ejecutivo, de manera que permita explicar la forma en que la actividad del referendo se lleva a cabo y la manera en que se afecta a las instancias de la sanción de las leyes y de su promulgación y publicación, sin olvidar los demás actos del gobernador.

El Constituyente veracruzano —y lo mismo acontece con el constituyente de cada uno de los estados internos de la Federación mexicana de esta primera etapa de 1824-1827— se mueve en el mismo plano doctrinal, de carácter constitucional, que el Constituyente español de 1810-1812 y que los mexicanos de 1813-1814 y 1824. Estamos ante un referendo constitucional, aunque no se refiera a las firmas del rey o presidente. Veamos.

## 2. *Las fórmulas referendatarias del Constituyente veracruzano*

El movimiento de formación del Estado mexicano comienza a raíz del Acta de Casa Mata del primero de febrero de 1823.<sup>2</sup> Algunas diputaciones provinciales comenzaron su transformación en estados libres, independientes y soberanos desde el mismo año de 1823.<sup>3</sup> El estado de Veracruz, en cambio, inició este proceso más tarde, justo al tenor de una

<sup>2</sup> Véase esta problemática en Barragán Barragán, José, *Introducción al federalismo mexicano. La formación de poderes en 1824*, México, UNAM, 1978, pp. 113 y ss.

<sup>3</sup> Tal es el caso de Jalisco, de Zacatecas, de Yucatán, entre otros. Véase Barragán Barragán, José, *op. cit.*, nota anterior, pp. 135 y ss.

ley especial que emitió el segundo Constituyente mexicano<sup>4</sup> y de conformidad con la propia Acta Constitutiva de la Federación del 31 de enero de 1824.<sup>5</sup>

Pues bien, para el 9 de mayo quedó instalado formalmente el Constituyente veracruzano, como se daba cuenta al pueblo por medio del decreto número 1. Con este primer decreto se declaró la integración territorial del estado, que abarcaría los límites que anteriormente tuvo su intendencia; se dijo que el actual jefe político superior sería depositario del Poder Ejecutivo, con el nombre de gobernador del estado y se confirmaron a las autoridades judiciales ya existentes.

A partir de esta fecha —9 de mayo— la secuencia de los decretos del Constituyente veracruzano se hizo rutinaria. Examinaremos, por tanto, su fórmula refrendaria, revisando brevemente sus encabezados, a fin de apreciar mejor la leyenda propiamente refrendataria.

#### A. *Los encabezados*

Por regla general los encabezados de los decretos del Constituyente no ofrecen variaciones importantes. Comienzan así: “El Congreso Constituyente del estado, hallándose instalado legítimamente y en aptitud de ejercer sus respectivas funciones, decreta:”. Tal era el encabezado de su primer decreto. Otros decretos son más directos todavía y simplemente dicen: “El congreso constituyente del Estado libre de Veracruz, decreta:”. Estas fórmulas más directas se encuentran, por ejemplo, en los decretos números 2, 3, 4, 5, etcétera.

Asimismo, el Constituyente emitió órdenes, que se intercalaban entre los numerales de los decretos, en secuencia cronológica, pero sin numeración. Esta clase de órdenes se limitaron a enunciar el mandato del Congreso, dirigido al titular del Poder Ejecutivo. En versión impresa aparecen con el encabezado de: “Orden de 9 de mayo de 1824. Exmo. señor: el Congreso Constituyente del estado en su sesión de hoy, ha determinado...”. En realidad se trata de una comunicación escrita, que manda la secretaría del Congreso al Ejecutivo, para hacer de su conocimiento lo mandado por el Congreso.

Más adelante, los decretos cambiarían su encabezado al anteponer la leyenda (que se hará clásica):

“El C. Miguel Barragán, gobernador del estado de Veracruz, a sus habitantes, sabed:

<sup>4</sup> Esta ley puede consultarse en Barragán Barragán, José, *Crónicas del Acta Constitutiva de 1824*, México, Cámara de Diputados, 1974.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

Que el estado libre y soberano de Veracruz ha decretado lo siguiente: Número 50. El Congreso Constituyente del estado libre de Veracruz decreta:"

Miguel Barragán era, en efecto, el jefe político superior de Veracruz y pasó a ser el primer gobernador del mismo estado.

Al promulgarse la Constitución, se le puso el siguiente encabezado:

El C. Miguel Barragán, general de Brigada de los ejércitos de la República mexicana, coronel del regimiento de caballería número 10. Comandante general y gobernador del estado libre de Veracruz, a todos los que los presentes vieren y entendieren, sabed:

Que el honorable Congreso Constituyente del estado libre y soberano de Veracruz ha decretado y sancionado la siguiente Constitución Política.

6º El encargado del Poder Ejecutivo del estado hará publicar el presente decreto, previniendo que se ejecute lo mismo en todos los lugares del Distrito y con la mayor solemnidad posible. Jalapa, 9 de mayo de 1824, 4º y 3º—Sebastián Camacho, presidente.—José de la Fuente, diputado secretario.—Al Exmo. señor depositario del Poder Ejecutivo del estado.

Los decretos correspondientes a los números 2, 3 y 4, por citarlos como ejemplos, llevan la misma fórmula refrendataria. Sólo cambia la fecha de expedición.

#### B. *La doble fórmula refrendataria*

Más adelante, al mismo tiempo que cambió el encabezado, cambió también la fórmula final del refrendo. Los decretos, no las órdenes, llevarían una doble fórmula refrendataria. A saber, la que corresponde a los secretarios del Congreso y la que toca al secretario del Poder Ejecutivo. La doble función del decreto del texto constitucional decía:

Dada en Jalapa á 3 de junio del año de 1825, de la independencia 4º de la libertad y 3º de la federación.

El presidente del congreso, José de la Fuente.—El vicepresidente del congreso, José Andrés de Jáuregui.—Sebastián Camacho.—Luis Ruiz.—Rafael Argüelles.—Manuel José Royo.—Manuel Gimenez.—Francisco Cueto.—José Antonio Martínez.—Diego María de Alcalde.—El diputado Secretario, Pedro José Echeverría.—El diputado secretario, Juan Francisco de Bárcena.—Publíquese, circúlese, y comuníquese á quienes corresponda para su exacta observancia. En Jalapa á 3

de junio de 1825.—Miguel Barragán.—Por mando de S.E., Agustín García Tejada.

Como puede apreciarse, se inicia con la firma del presidente del Constituyente y la firma de su vicepresidente. Después, por tratarse de un texto constitucional, vienen las firmas de todos y de cada uno de los diputados constituyentes, y se concluye con la firma de los secretarios, que son las firmas propiamente del refrendo. Por último, aparece la fórmula refrendataria empleada en la esfera del Poder Ejecutivo.

Esta fórmula es impecable. Se corresponde con la empleada por la Constitución española de 1812, con la del Acta y la Constitución de 1824 y con cada una de las constituciones primeras de las demás entidades federativas mexicanas.

Otro ejemplo podría ser el decreto número 50 —ya citado—, cuyo final decía:

El gobernador del estado dispondrá se publique, circule y observe. En Jalapa á 4 de junio de 1825.—José de la Fuente, presidente.—Pedro José Echeverría, diputado secretario.—Juan Francisco de Bárcena, diputado secretario.—Al Exmo. señor gobernador del estado.

Publíquese, circúlese y comuníquese á quienes corresponde para su exacta observancia. Jalapa á 3 de junio de 1825, 5º y 4º—Miguel Barragan.

Según se aprecia en este ejemplo, tomado del libro impreso que publica estos primeros decretos, no está la leyenda propiamente del refrendo de la esfera del Ejecutivo, que, como decía el de la Constitución, debía ser el siguiente: "por mandato de S.E. Agustín García Tejada". Es una omisión del compilador. Tampoco tienen esta leyenda otros muchos decretos. Sin embargo, cabe pensar que la omisión es por motivo trivial o por conocida, ya que la propia Constitución, según veremos más adelante, ordena taxativamente dicha obligación refrendataria para el secretario de gobierno.

### 3. *Regulación del refrendo en la propia Constitución*

La Constitución de Veracruz fue promulgada el 4 de junio de 1825, más de un año después de haberse instalado su Constituyente. Desde luego, esta Constitución regula con cierto detenimiento la materia del refrendo, según pasamos a examinar, pero hay constancia de que se comenzó a usar el refrendo desde el primer decreto del 9 de mayo de 1824, cuando no existía ninguna norma previa, expedida en particular

para dicho estado. Este hecho, que se aprecia asimismo con respecto a los decretos de los otros constituyentes de los demás estados de la unión mexicana, anteriores a la fecha de promulgación de su primera Constitución, apoya la idea expresada aquí y en nuestro libro del refrendo, de que existe una gran aceptación de la doctrina tradicional del refrendo, de tal manera que ésta se practica tanto en la esfera del Poder Legislativo cuanto en la esfera del Poder Ejecutivo, aun antes de estar expresamente consagrada en la Constitución correspondiente.

Bueno, volviendo a la forma como se regula la materia del refrendo por la Constitución de Veracruz, cabe señalar que, de conformidad con la doctrina de la época, dicha materia tiene que ver con la doctrina de la iniciativa legal, con la doctrina de la sanción y, en su caso, del veto, así como con la doctrina sobre la publicación de la disposición de que se trate.

#### A. *El principio de la iniciativa legal*

Nosotros, en nuestro libro sobre la *Historia del refrendo*, tomamos en cuenta esta materia de la iniciativa de ley, no sólo por su vinculación intrínseca con el refrendo, sino también para demostrar que la teoría de la división de poderes es muy compleja, al grado que admite, por un lado, una estrecha colaboración de los poderes entre sí, mientras que, por otro lado, supone siempre un esquema ideal de controles recíprocos, entre los poderes y dentro de un mismo poder. En este sentido, debemos recordar que el gobernador, según lo establece esta Constitución, era electo por el propio Congreso.

Intrínsecamente, la iniciativa legal es importante para el refrendo porque evidentemente lleva la fórmula refrendataria: ningún acto del gobierno o del gobernador circula sin la firma del secretario de gobierno.

Pues bien, el principio de la iniciativa se regula en los artículos 42 y 43. El primero establece que las leyes podrán tener su origen en cualquiera de las dos cámaras (de Diputados y de Senadores). El artículo 43 habla de las iniciativas provenientes de otras legislaturas de los estados, que se tendrán como iniciativas de ley.

No se consagra de manera expresa la iniciativa de ley a favor del Ejecutivo. Sin embargo, se entiende que goza de esta prerrogativa, según esa doctrina común y por efecto del mandato que tiene de dar cuenta al Congreso de la marcha de la administración del estado, cuyo informe, como hoy se dice, iba acompañado de sendos anexos, que contenían las iniciativas que tuviera a bien promover.

### B. *El principio de la sanción y del veto*

La doctrina moderna no se pone del todo de acuerdo sobre el alcance que debe dársele al acto de sanción de las leyes. Desde luego, la doctrina mexicana no es la excepción, como puede verse, entre otros, en los varios autores que publican sus trabajos en la obra colectiva *El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo*, publicada por Miguel Ángel Porrúa y la UNAM, en 1986. El texto del artículo 45 de la Constitución que comentamos, pone en apuros la tesis de los autores mexicanos citados, salvo la de Néstor de Buen, que aparece como heterodoxo ("quien con cierta irresponsabilidad", según se expresó de él Martínez Báez).<sup>6</sup> Dice: "Artículo 45. Ningún proyecto podrá ser ley si no es aprobado por ambas cámaras y sancionado por el gobernador."

La sanción, de acuerdo con este precepto, forma parte del proceso de formación de la ley. Carré de Malberg, hablando en su *Teoría general del Estado*, en un planteamiento doctrinal, considera a la sanción como un acto legislativo.<sup>7</sup>

Es la misma doctrina sustentada por las Cortes españolas de 1810-1813. La sanción supone que el gobernador firma el original o uno de los originales enviados por el órgano Legislativo, firma ésta que irá necesariamente acompañada del correspondiente refrendo y, aunque no lo explica la Constitución veracruzana, podía llevar la leyenda de "publíquese como ley", como dice la Constitución de 1812.

Ahora bien, como era conocido y practicado, las disposiciones de un Constituyente normalmente no requieren de sanción alguna. Se perfeccionan en el interior del propio Congreso. Son disposiciones que llevan el mandato imperioso de que se publiquen y se hagan circular para su cumplimiento. Las disposiciones del Constituyente veracruzano, lo mismo que sucedió con el español de 1810-1813 y el mexicano de 1821-1825, no necesitaron de la sanción. Quizá por ello, el artículo 83 de la Constitución que comentamos, decía que las leyes constitucionales y las resoluciones relativas a la materia de responsabilidad de los funcionarios públicos, "no necesitan sanción del Poder Ejecutivo". He aquí, además, una buena razón de por qué es importante el refrendo hecho por los secretarios del órgano Legislativo: en estos casos, las leyes, prácticamente, sólo llevan el refrendo de estos secretarios y el Eje-

<sup>6</sup> Véase el trabajo de Martínez Báez en el libro *El refrendo y las relaciones...*, cit., nota 1, p. 122.

<sup>7</sup> México, 1948, p. 359.

cutivo los publica sin responsabilidad por su parte, en cuanto tales leyes.

En los casos en que procediera la sanción, si el gobernador no estaba de acuerdo con la ley, éste podía hacer valer el veto.

La Constitución veracruzana consagra el veto bajo el nombre o expresiones de *objetar* y *representar*, que son muy usuales en esa época. El veto se regula en el artículo 59, facultad segunda en relación con los artículos 45 a 49.

Importa, sobre este particular, precisar que el veto también lleva refrendo, ya que es un acto gubernativo. Puede o no llevar la leyenda de "devuélvase", lo firma el gobernador y el secretario del gobierno. La Constitución española de 1812 preveía su devolución, la firma del rey y la del secretario del despacho correspondiente.

### C. *La publicación*

En esa etapa, entre 1800 y 1830, las voces de promulgación y publicación tenían significados próximos o equivalentes. Esencialmente entrañaban la idea de poner en conocimiento del pueblo, por los medios acostumbrados, el texto de la ley. Nada más. Entrañaban, por tanto, de acuerdo con esas formas normales por las cuales se daba a conocer el texto de la ley en esa época, la idea de que se imprimiera; de que se publicara en versión impresa; de que se comunicara por pregón público o por bando general fijado en los lugares acostumbrados.

No era sencillo llevar a cabo este mandato de dar publicidad a las leyes. No existía en esa época la idea del periódico oficial, como medio por excelencia para dar a conocer el texto de las leyes. Así que la comunicación en cuestión suponía un proceso dilatado, debido a las distancias y la forma del pregón público, que era uno de los medios usados. El acto de la publicación es un decreto formalmente hablando, expedido por el titular del Poder Ejecutivo, siguiendo una fórmula ritual, prevista en la propia Constitución. En el caso que analizamos, la fórmula viene en el artículo 50 y dice:

Artículo 50. Las leyes deberán publicarse bajo esta fórmula:

N. Gobernador del estado de Veracruz, á sus habitantes sabed: que el estado libre y soberano de Veracruz ha decretado lo siguiente:

El estado libre y soberano de Veracruz reunido en congreso decreta.

(Aquí el texto)

El gobernador del estado dispondrá se publique, circule y observe. La fecha y firmas de los presidentes y secretarios de ambas cámaras.

Publíquese, circúlese y comuníquese a quienes corresponda para su exacta observancia. La fecha y firma del gobernador y su secretario.

Como se ve, el decreto de la publicación debe llevar su refrendo correspondiente, además de llevar el texto de la ley con el refrendo de los secretarios del propio Poder Legislativo. Nosotros pensamos que, en cuanto tal decreto, la publicación ya no forma parte del acto legislativo.

Ese mismo decreto lleva, además del texto de la ley, el mandato del Ejecutivo de que se cumpla. "Para su exacta observancia", en palabras del artículo 50 transcrito. Este aspecto, relativo a su aplicación y cumplimiento, implica el que la ley se publique por el conducto que corresponda: cuando hay varios secretarios o ministros, el decreto de publicación deberá hacerse publicar por el secretario del ramo que corresponda y, en consecuencia, el refrendo deberá hacerse por este mismo secretario. En el caso de la Constitución veracruzana sólo existe un secretario.

Después, ese trámite podía presuponer un proceso de comunicación de una autoridad a otra, hasta llegar a la población más humilde o apartada. Sin duda, el proceso más solemne de publicación de un texto, era el de la propia Constitución, ya que se ordenaba con todo detalle lo que debía hacerse en cada paso, así como la forma en que debía prestarse el juramento consabido: una era la forma solemne prevista para su publicación y juramento en la capital y otra en cada cabecera municipal, así como en cada parroquia. La vigencia de la misma, casi siempre, quedaba subordinada a la fecha en que se hubiere llevado a cabo el pregón de su publicación, que no era, ni mucho menos, el mismo día en todos los lugares.

#### D. *Sobre la fórmula refrendataria*

Dos son las fórmulas refrendatarias que aquí se regulan: una, la que se lleva a cabo por los secretarios del órgano Legislativo, y otra, la que es empleada en la esfera del Poder Ejecutivo.

##### a. La fórmula de los secretarios del Congreso

Decíamos que, desde el punto de vista histórico, es una genuina fórmula refrendataria. Inclusive debe, en nuestra modesta opinión, ser

tomada como tal hoy en día, toda vez que existen leyes que no requieren de la sanción para su validez y ejecutividad y que pueden ser publicadas por la fuerza del mandato mismo de la Constitución o del Constituyente, en su caso.

Los libros denominados *diario de sesiones* o *libro de actas* de los órganos legislativos, ilustran el enorme valor de la firma refrendataria de los secretarios de esos órganos, que rubrican tanto las minutas de actas de sesiones, cuanto todo tipo de resoluciones y toda clase de comunicación entre el órgano Legislativo y los otros poderes.

En todo caso, siempre veremos que el texto emanado del Poder Legislativo irá acompañado de su peculiar fórmula refrendataria. ¿Por qué no la tomará en cuenta la doctrina? Por último, cabe señalar que las órdenes del Congreso, de hecho, sólo llevan el refrendo de estos secretarios y se comunican directamente, sin sanción, ni publicación especial.<sup>8</sup>

#### b. La fórmula en el ámbito del Poder Ejecutivo

Como sabemos, para la doctrina, normalmente sólo esta fórmula, que tiene lugar en el ámbito del Poder Ejecutivo, recibe el nombre de refrendo.

Tal restricción no debe extrañar a nadie. En realidad, la institución del refrendo se encuentra poco estudiada: desconocemos su verdadero origen y, en consecuencia, su extensión material. Si la doctrina sólo se ha interesado por el refrendo propio del ámbito del Poder Ejecutivo, quizá sea debido a que ésta es la modalidad más importante, pero de ningún modo la única. Incluso ni esta modalidad es conocida suficientemente en el derecho mexicano, ni en el francés, ni en el italiano o en el español. Precisamente ese fue el punto de partida de nuestro libro *Historia del refrendo en el derecho español y en el derecho mexicano* (que actualmente se encuentra, como ya dijimos, en prensa). Examinemos, pues, este último extremo.

La Constitución de Veracruz regula el refrendo en el ámbito del Poder Ejecutivo sólo indirectamente. Esto es, nada más lo encontramos en la fórmula de la publicación de las leyes, del artículo 50, ya transcrito. También tenemos la manifiesta aplicación que del mismo se

<sup>8</sup> Todo esto sin menoscabo de que, a la hora de coleccionarse, dichas órdenes aparezcan como publicadas oficialmente. Claro que también se pueden imprimir y publicar, pero no llenan las fórmulas que se reservan a las leyes y decretos, por regla general.

hace, según los ejemplos que hemos citado. Ahí está el refrendo de la Constitución, etcétera.

El artículo 50 únicamente preveía la firma del secretario de gobierno. Con todo, la fórmula que usa el secretario es la expresión tradicional de "por mando de S.E.", que equivale a las expresiones empleadas en las cédulas recopiladas por Puga, por ejemplo.

Se practica el refrendo por parte del secretario de gobierno y están sujetos a esta clase de refrendos todos los actos, sin excepción, del propio gobernador.

#### 4. *Naturaleza del refrendo*

Desde el punto de vista histórico, el refrendo apareció como una institución compleja. Tenía, de acuerdo con la ley de Toledo de 1480 y con la Nueva y Novísima recopilaciones, el atributo de requisito de validez de los actos del rey, no importaba responsabilidad, en el sentido en que la doctrina moderna habla sobre el particular.

A raíz, sin embargo, del debate de que es objeto directa o indirectamente durante las Cortes españolas de 1810-1813, el refrendo adquiere una modalidad política compleja y muy importante.

##### A. *El refrendo en la esfera del órgano Legislativo*

Sin duda, el refrendo hecho por los secretarios de Cortes, o de los congresos, por mencionar la tradición española posterior a 1810 y luego la mexicana, mantiene el valor y el significado de autenticar, de dar fe, de legalizar, de protocolizar las actas, de todo tipo de resoluciones emanadas del órgano Legislativo. Es muy probable que un acto del Legislativo que no lleve este refrendo de sus secretarios sea un acto incompleto y, en consecuencia, no válido. Tal vez por ello, en otros textos españoles de 1812 y mexicanos de 1824, se ordenaba que la firma de los secretarios del Congreso se comunicara oficialmente al gobierno para su registro. Es factible que una ley que no llevara el refrendo acostumbrado, pudiera ser rechazada como no auténtica por el Ejecutivo.

Por esta misma razón, el Ejecutivo, por la sanción, no autentica nada, como a veces ha manifestado la doctrina, porque la minuta del órgano Legislativo se autentica por su propia fórmula refrendataria. Por la sanción, el Ejecutivo muestra su conformidad con el texto propuesto por el Congreso, y al firmarlo se cumple con el proceso legislativo y se perfecciona o deviene ley formal. Cuando no se está de

acuerdo, se veta. Ciertas leyes, en todo caso, nada más llevarán el refrendo hecho por los secretarios del Congreso.

### B. *El refrendo en la esfera del Poder Ejecutivo*

Más complejo aparece el refrendo practicado en el ámbito del Poder Ejecutivo. La función de refrendo encomendada al secretario de gobierno en la Constitución veracruzana y en todas y cada una de las constituciones aparecidas en México entre 1824 y 1827 era una función compleja, pues, por un lado, entrañaba la idea de autenticar la firma del gobernador, que es una modalidad del refrendo histórico ampliamente documentada por nosotros en la primera parte del libro que hemos venido citando; por otro lado, comprendía la idea de limitar el poder depositado en el propio Ejecutivo, y, por último, incluía la idea de una coparticipación en la limitación del mismo Poder Legislativo.

Nosotros no compartimos la idea de que el refrendo nace porque el rey es irresponsable, y como la acción de gobierno necesariamente importa responsabilidad, ésta deberá ser asumida por los ministros refrendatarios. Históricamente y por lo que respecta al derecho español y al derecho mexicano esta opinión no encuentra fundamento ni consistencia.

En efecto, antes del constitucionalismo (1810-1812) el rey era sagrado; pero tan sagrado como el rey lo eran sus secretarios por lo tocante al refrendo; es decir, antes de 1810 la idea de la responsabilidad por la acción misma de gobierno no tenía cabida ni sentido, siempre respecto al refrendo.

Después del constitucionalismo sí se introducirá dicha idea de la responsabilidad, pero no porque el rey sea sagrado (que va a serlo por mandato constitucional) sino por el ejercicio mismo del poder que realizan los secretarios.

El rey, contra lo que se dice comúnmente, no sólo se vio obligado, por ley, a compartir su tradicional poder con los otros poderes, sino que lo va a tener que compartir con sus propios ministros, quienes si bien son nombrados en forma libre por él, jurídicamente ejercen sus funciones por mandato de la ley (y no por efecto del nombramiento) compartiéndolas con el rey.

El rey va a ser considerado sagrado no tanto como una concesión a su grandeza histórica, o en atención a la naturaleza misma de la institución monárquica, sino porque se llega a la conclusión, después de un largo debate, de que la monarquía tradicional, debidamente limitada, puede ser el elemento que dé consistencia, que garantice la estabilidad

y la perdurabilidad del nuevo Estado constitucional de derecho, porque evitará los posibles hechos sucesorios en torno al Ejecutivo, porque inspirará confianza y respeto. Por este motivo, para que sirva de unión, para que sea una prenda eficaz que dé confianza, seguridad y perdurabilidad, se declara sagrada la persona del rey.

El otro extremo, el de la responsabilidad de sus actos, claro que también queda cubierto, toda vez que se le limita positivamente a que todos sus actos no sean obedecidos si no llenan el consabido refrendo.

Por tal motivación, el presidente en el constitucionalismo mexicano y, en su caso, los gobernadores de las constituciones locales, se ven limitados tan profundamente como lo está el rey de la Constitución española de 1812, no obstante que no son sagrados y se ven obligados a responder por los actos de su gobierno.

El refrendo importa responsabilidad porque se hace uso de un poder reconocido por la ley, participando en el ejercicio del Poder Ejecutivo. El secretario, refrendatario, es responsable porque la ley le impone la obligación de no refrendar los actos contrarios a la Constitución y, en su caso, a las leyes. El secretario está autorizado a oponerse al gobernador, cuando sus actos sean inconstitucionales o ilegales. En caso contrario, es responsable ante el Congreso.

De la misma manera que la sanción importa un control, que se aplica en el mismo proceso de formación de la ley, así el refrendo importa un control en el proceso de formación del acto del Ejecutivo. Los actos del gobernador sin el refrendo no serán obedecidos, al decir de la doctrina de esa época.

Tampoco debe extrañarnos una tan drástica limitación del Ejecutivo por parte de su secretario (a nivel de presidente de la República sucede lo mismo), toda vez que el propio Legislativo se ve profundamente mediatizado, por así expresarme, no sólo por la prerrogativa de la iniciativa de ley, reconocida a instancias de fuera del Congreso, como al gobernador, a otras legislaturas, a los ayuntamientos, etcétera, sino por la figura de la sanción, que es un acto conjunto del gobernador y su secretario, o por la figura del veto, y, tal vez, por la figura del refrendo ejercido sobre el decreto de publicación.

La sanción se convierte en medio de control cuando el Ejecutivo no accede a otorgarla al texto del Legislativo. Claro que este control resulta limitado y parcial, debido a que el veto es también limitado y parcial; pero es un control. Más aún, la doctrina no suele estudiar el ejercicio del veto por motivos de inconstitucionalidad. ¿Qué ocurriría en este caso? Supongamos que tampoco prospera el veto y se le impone al Ejecutivo la sanción automática, ¿podría el secretario de go-

bierno no refrendar el decreto de publicación y así hacer no obedecible la ley? Yo creo que sí, porque estamos hablando de un referendo, que es medida de control, principalmente de la constitucionalidad de las leyes y de los actos del Ejecutivo. Todo lo cual nos lleva a la conclusión de que sí existe el referendo de leyes, contra la opinión de Martínez Báez.<sup>9</sup> Precisamente por ello, el referendo del Ejecutivo aparece, entre otros lugares, en la fórmula de publicación de las leyes. Las leyes están sujetas al referendo por motivo del control de su constitucionalidad, encomendado muy calladamente al secretario de gobierno. Sólo se exceptúan las disposiciones no sujetas a sanción, por emanar de un Constituyente. En estos supuestos, el referendo sólo tiene valor de autenticación.

#### V. RÉGIMEN POSTERIOR A 1825

La Constitución que hemos examinado, del 3 de junio, estuvo en vigor prácticamente hasta la aparición de la Constitución de 1857; sin embargo, aquella primera Constitución fue objeto de importantes reformas, como la que tuvo lugar en 1831 y la de 1850, en la que llegó a modificarse la materia relativa a la iniciativa legal, al principio de la sanción y publicación, etcétera.

La Constitución de 1857, objeto a su vez de varias reformas, tuvo vigencia hasta 1902. Después vendrá la vigente Constitución de 1917, asimismo reformada en múltiples ocasiones. Pues bien, la materia que estamos estudiando no va a sufrir cambios sustanciales. Incluso, algunos de estos cambios fueron hechos en el sentido de reforzar los principios consagrados en la primera Constitución.

<sup>9</sup> El autor, en efecto, en la intervención que se recoge en el libro citado *supra*, nota 1, afirma que "la interpretación del artículo 92 de que las leyes y los decretos del Poder Legislativo requieran de referendo, es un verdadero disparate", pp. 123-124. El artículo 92 de la Constitución Política federal, tiene su razón histórica, que debe examinarse con cuidado. Ciertamente que Martínez Báez es magnífico conocedor de la historia constitucional de México, pero en materia de referendo creo que le falta profundizar más. Afirma más adelante, p. 126, que no promulgar una ley, después de cumplidos los supuestos del veto (sanción automática) "equivaldría a una especie de golpe de Estado". Yo no lo creo así. El secretario de Estado tiene la obligación de velar por la constitucionalidad de las leyes, bajo su modesta esfera de acción, y es responsable en todo momento ante el Congreso, ¿por qué habría golpe de Estado, si el Congreso puede enjuiciarlo? Habría, cuando más, conflicto de poderes, pero tampoco llegaríamos al golpe de Estado. Lo que ocurre es que el referendo es un control incómodo. Es el poder del portero, que puede desconocer al amo de la casa. Es el poder dejar en la nulidad los actos del mismísimo rey todopoderoso, como decía la vieja ley toledana de 1480, en un exceso de formalismo, pero en beneficio del invaluable principio de la seguridad del tráfico jurídico.

### 1. *El principio de la iniciativa de leyes a favor del gobernador*

Se mantendrá incólume este principio, tanto en los textos de 1831 (reforma), de 1850 (reforma), cuanto en las nuevas constituciones de 1857, 1902 y 1917. Más aún, la idea expresada en nuestro comentario sobre que la división de poderes no era tajante, ya que permitía, por así decirlo, esta forma de participación del Ejecutivo en las tareas del Legislativo, se verá reafirmada al aplicársele al Ejecutivo su participación, inclusive para poder tener parte en el proceso de discusión de las leyes.

En efecto, en la Constitución de 1857, artículo 35, se le corre oficialmente traslado de la minuta, durante dicho proceso de discusión, para que pueda el Ejecutivo hacerle las observaciones que crea pertinentes. Parece un veto adelantado, de manera que esta figura propiamente desaparece. Igual participación se mantuvo por el artículo 69 de la Constitución de 1902 y por el artículo 71 de la Constitución de 1917. Si bien esta última todavía admite la figura del veto relativo.

Quienes miran como una injerencia inútil o indeseable —al decir de la iniciativa de reforma del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1985— el refrendo de leyes, observarán aquí, en esta participación del Ejecutivo veracruzano durante el proceso de discusión de la ley, una injerencia mucho mayor. Sin embargo, no deben escandalizar estas “injerencias” o estas formas de participación, que son naturales y forman parte de la idea tradicional de armonizar el ejercicio de los poderes y de la idea de establecer frecuentes controles recíprocos.

### 2. *Sobre el principio de sanción y publicación*

La Constitución de 1850, en su artículo 35, consagraba un extremo importante en materia de sanción y de publicación de las leyes. Dice que los proyectos o iniciativas adquirirán el carácter de ley o decreto cuando sean aprobados por la mayoría de los diputados presentes, y “sancionados y publicados por el gobernador”. Igual mandato volverá a recogerse en el artículo 67 de la Constitución de 1857, pero ya no aparecerá en la de 1917, al menos en los mismos términos que los transcritos correspondientes a la Constitución de 1850.

El proceso legal se concluirá, entonces, con la publicación de la minuta. No sólo con la sanción, sino que se incluye al acto de la promulgación. La Constitución de 1917 pone el perfeccionamiento del proceso legislativo en la sanción. La publicación aparece como acto se-

parado. Aprobado el proyecto en los términos que disponen los artículos anteriores, es ley, dice el artículo 75, y se remitirá al Ejecutivo para que la publique inmediatamente.

Respecto a la publicación, cabe aclarar que la Constitución de 1850 todavía incluye en su artículo 41 la fórmula correspondiente, que era la misma que vimos ya de la Constitución de 1825. Los textos posteriores no traen fórmula alguna para la publicación, por lo cual se debe concluir en que esa fórmula sigue inalterable, como puede comprobarse por la lectura de las colecciones de leyes y decretos correspondientes.

Otro principio que permanece vigente, sin alterarse, es el relativo a que las leyes fundamentales no requieren de sanción (véase el artículo 74 del texto de 1850; el 133 del texto de 1902 y el 131 del texto de 1917).

Igualmente permanece como constante el principio de comunicación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo. Las minutas de leyes y decretos se harán llegar al Ejecutivo firmadas por el presidente del Congreso o Legislatura y por el secretario (refrendo hecho en el ámbito del Poder Legislativo); mientras que los acuerdos económicos se comunicarán con sólo la firma del secretario (véase el artículo 70 del texto de 1857 y el 78 del texto de 1917).

### 3. *Sobre el refrendo*

La materia propia del refrendo, o propiamente relativa a la obligación de que los actos del gobernador sean refrendados por el secretario del despacho o del gobierno, se ve ampliada con respecto a las previsiones contempladas por la primera Constitución de 1825.

A partir de 1857, en efecto, se consagra una serie amplia de limitaciones impuestas al gobernador, bajo la expresión de "no puede el gobernador"; 1º "negarse a sancionar y publicar las leyes, decretos y acuerdos de la legislatura"; 11º "Sancionar, las leyes o expedir reglamentos u órdenes generales de pago sin que vayan autorizadas por el secretario de gobierno", en palabras de la Constitución de 1857. Igual mandato prohibitivo contiene el texto de 1902; mientras que el de 1917 añade una coletilla para exceptuar las órdenes relativas a fondos de enseñanza.

Como veíamos, la Constitución de 1825 no trae este mandato, sino que se infiere la materia del refrendo por parte del secretario de gobierno por la fórmula de promulgación de las leyes, y se comprueba por la lectura de las colecciones de decretos y órdenes del propio gobierno.

Ahora, en cambio, no figura la fórmula de publicación de las leyes, pero sí el texto que comentamos.

En apariencia existe una contradicción entre el punto primero y el decimoprimer del texto de 1857. Pero no existe tal contradicción si pensamos en que, en la parte conducente, esa misma Constitución regula el alcance de la sanción y, en su caso, del veto, de manera que perfeccionado el proceso legislativo que incluye a la sanción y a la publicación, estos extremos son de obligado cumplimiento por parte del gobernador. Este es el sentido del artículo 1º citado.

Por lo que toca al punto decimoprimer, cabe señalar solamente que aquí se refiere a la necesidad de que medie el refrendo, tanto en el acto de la sanción cuanto en el de la publicación, practicado por el secretario de gobierno.

El mandato del punto decimoprimer es magnífico. Demuestra que el acto de sanción importa refrendo, lo mismo que el acto de la publicación.

La sanción es compleja, porque puede interponerse el veto relativo y es un acto del proceso de perfeccionamiento de la ley.

La publicación es un acto sencillo. Importa refrendo y se expide sin perjuicio de otras medidas que el gobierno pueda expedir para su cumplimiento, que también irán refrendadas.

La excepción de que habla el artículo 88, fracción XI: "salvo las que se refieren a los fondos de la enseñanza que se autorizaran de acuerdo con las leyes relativas", no es propiamente hablando un acto que no lleve refrendo, algo así como una excepción del refrendo, sino que es un acto (una orden de pago) que deberá refrendarse de acuerdo con las leyes de la materia. En efecto, por el artículo 69, fracción XLIV, sabemos que toca a las legislaturas aprobar las contribuciones y las rentas destinadas a sufragar el sistema de educación general del Estado.

Respecto al valor de este refrendo, cabe señalar que reviste varias modalidades. La idea más general o de autorizar, es muy enérgica y tiene carácter limitativo, como ya lo hemos advertido. Aunque no estamos acostumbrados a ello, debemos ver en ese acto un mandato constitucional directamente conminatorio para el secretario, para limitar el ejercicio del poder del gobernador.

El refrendo se practica de manera libre y discrecional, salvo en materia de órdenes de pago relativas a la enseñanza, según el texto de 1917, y se inculca la observancia de su orden constitucional y legal, cuya violación supone responsabilidad para el refrendatario.

Distinto valor tiene el refrendo de leyes fundamentales, las cuales no requieren de la sanción y se publican por orden incuestionable del

propio Constituyente. En este caso, al refrendo que lleva el decreto de publicación, sólo se le puede atribuir un valor de autenticación y de nueva fórmula legal. El Constituyente podría proceder a hacer la publicación correspondiente por sí solo, llevando únicamente el refrendo hecho por él mismo.

José BARRAGÁN BARRAGÁN