

DECRETO # 358



LA HONORABLE SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS, EN NOMBRE DEL PUEBLO, DECRETA

H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

RESULTANDO PRIMERO. En sesión de la Comisión Permanente, celebrada el diecisiete de febrero de dos mil quince, se dio lectura a una Iniciativa con proyecto de Decreto que presentó el Licenciado Miguel Alejandro Alonso Reyes, en ejercicio de las facultades que le confieren los artículos 60 fracción II y 72 de la Constitución Política del Estado de Zacatecas, 46 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado y 95 fracción II del Reglamento General.

RESULTANDO SEGUNDO. En esa misma fecha y por acuerdo de la Presidencia de la Mesa Directiva, la iniciativa de referencia fue turnada mediante memorándum número 1091 a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su estudio y dictamen correspondiente.

RESULTANDO TERCERO. El Gobernador del Estado de Zacatecas justificó su iniciativa en la siguiente:

“EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En la democracia como la que hoy tenemos, la ciudadanía quiere gobiernos eficientes y que cumplan sus compromisos. En este punto quiero dejar muy claro que los resultados que hemos alcanzado en estos cuatro años no han sido producto de la casualidad, son resultados surgidos de acciones integrales y la suma de voluntades a través del diálogo.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Son resultados en los que podemos decir con orgullo que todos hemos puesto de nuestra parte, hemos sumado esfuerzo. Es preciso reconocer la voluntad que el Estado en sus diferentes ámbitos de Poder como lo es el Legislativo, ha puesto al darle valor a la certeza jurídica que nos da como corolario una normatividad de vanguardia.

Atendiendo al contenido del artículo 82 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas, en el que se establecen las facultades y obligaciones del suscrito, en mi carácter de Titular del Poder Ejecutivo, me encuentro obligado a promulgar, publicar, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás resoluciones de la Legislatura, y ordenar y reglamentar en lo administrativo lo necesario para su ejecución.

El texto del artículo 85 de la Constitución que nos ocupa, establece la obligación del Secretario General de Gobierno así como por el titular del ramo a que cada asunto corresponda, de refrendar todas aquellas leyes, decretos y demás disposiciones de carácter general que la autoridad que represento, promulgue, expida o autorice para su validez y observancia.

Atendiendo a lo anterior, resulta irrefutable que para que toda norma de observancia general que sustantivamente prevea hechos, circunstancias o procedimientos inherentes a la administración pública que encabezo sea del todo válida, es necesario el refrendo del titular del ramo, como acto materialmente administrativo que compete a esta autoridad, ello en cumplimiento cabal a las obligaciones impuestas por los artículos reseñados con antelación, toda vez que el refrendo significa una responsabilidad que asumen los secretarios de despacho, sobre la legitimidad de los actos del Jefe del Ejecutivo que se dictan en los ramos de la administración pública.



En tales circunstancias y de acuerdo al Diccionario de la lengua española, la palabra refrendo proviene del latín referéndum y consiste en la firma puesta en los decretos al pie de la del jefe del Estado por los ministros, que así completan la validez de aquellos.

El Diccionario de Términos Parlamentarios del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, define al refrendo, como el acto por el cual los secretarios de estado suscriben los reglamentos, decretos, acuerdos u órdenes que emita el presidente de la República. Corresponde refrendar al secretario de la materia sobre la que verse la disposición generada requisito que, de no cumplirse, provocará que la ley no sea obedecida.

Ahora bien, algunos investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, coinciden en que existen dos tipos de refrendo: el refrendo de los actos del Titular del Poder Ejecutivo y el refrendo de leyes.

Acorde con esto, el Poder Judicial de la Federación, recientemente, ha establecido como jurisprudencia obligatoria lo siguiente:

REFRENDO DE LOS DECRETOS PROMULGATORIOS DE LAS LEYES APROBADAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. CORRESPONDE ÚNICAMENTE AL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO.

Si bien es cierto que el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, se refiere tanto al refrendo del secretario de Gobierno, como al del encargado del ramo al que el asunto corresponda, por razón de su competencia, como requisito de obligatoriedad de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador del Estado promulgue o expida, también lo es que ello no debe entenderse en el sentido de que, en cualquier caso, se requiera del refrendo



conjunto, pues cuando el numeral precisa que tal formalidad es "por razón de su competencia", debe asumirse una distinción implícita, que se evidencia si se tiene en cuenta que, de conformidad con el artículo 80 de la Constitución Política de la propia entidad, el gobernador local tiene, entre otras atribuciones, a) Promulgar y publicar las leyes, decretos y acuerdos que surgen del Congreso del Estado, y b) Expedir los reglamentos para la ejecución y cumplimiento de las leyes y decretos de la Legislatura, así como los decretos y acuerdos de carácter administrativo; además, porque en términos del diverso artículo 83 de la misma Norma Fundamental, depende de la clase de ordenamiento el tipo de refrendo requerido para su obligatoriedad, es decir, respecto de la promulgación y publicación de normas legales aprobadas por el Poder Legislativo, se requiere el del secretario de Gobierno, en cambio, los decretos y acuerdos de carácter administrativo que emanan de la facultad del titular del Ejecutivo, además del de aquél, es necesario el del encargado del ramo al que corresponda el asunto. Por tanto, el refrendo de los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por el Congreso del Estado corresponde únicamente al secretario General de Gobierno, sin que deba exigirse el correspondiente al encargado del ramo, al no tratarse de un decreto o acuerdo de carácter administrativo.

De lo hasta aquí expuesto, respecto a nuestro refrendo, existe una problemática. En 2007 se reformó el artículo 92 de la Constitución Federal para quedar en su texto vigente, ahí se establecen los actos sujetos a refrendo. En dicha norma constitucional resulta evidente que sólo los actos del ámbito del Ejecutivo son los susceptibles de refrendo y no así los actos del Poder Legislativo. Sin embargo, el artículo 85 de nuestra Constitución Local no es compatible con el precitado texto constitucional, al introducir el término promulgue, esto es, en la doctrina constitucional mexicana Felipe Tena Ramírez, considera que promulgar quiere decir "que el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley" y "ordena su publicación". Resulta entonces que tanto los actos del ámbito del Ejecutivo son los susceptibles de refrendo como los actos del Poder Legislativo.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

A la par de esta iniciativa de reforma a la Constitución de nuestro Estado, estamos presentando una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado, para compatibilizarlas con la legislación federal y el reciente criterio jurisprudencial citado, y separar los dos tipos de refrendo, el de los actos del Titular del Poder Ejecutivo y el refrendo de leyes.”.

CONSIDERANDO PRIMERO. El refrendo es una institución jurídica que se incorporó al proceso constitucional mexicano desde la Carta Gaditana de 1812, en la que disponía que

Todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario del despacho del ramo a que el asunto corresponda. Ningún tribunal ni persona pública dará cumplimiento a la orden que carezca de este requisito.

Esta Carta de 1812 introdujo a España y, por ende, a nuestro país, algunas de las instituciones liberales que habían surgido con la Revolución Francesa y el régimen napoleónico. Así, la ideología liberal que inspiró su elaboración, trajo dos primeras particularidades que han estado presentes en el proceso constitucional de nuestro país: 1) debido a que el jefe del Estado goza de inmunidad y que el constitucionalismo rechaza que los agentes públicos se sustraigan a la jurisdicción, el refrendo permite que los funcionarios más inmediatos sean responsables ante las Cortes, como lo recomienda tanto el sistema parlamentario como el principio de división de poderes; y 2) el ánimo de limitar el poder del monarca hace que los secretarios de despacho estén revestidos de la facultad de refrendo para evitar, o por lo menos obstaculizar, la actuación arbitraria del titular del Estado.

Sin embargo, del mismo contenido de la Carta de 1812, se desprende que el refrendo mexicano, en sus orígenes, no tenía razón de ser tratándose de leyes de las Cortes.



En la historia constitucional de nuestro país, el antecedente formal más antiguo del refrendo se presenta en la Constitución de Cádiz de 1812 y sucesivamente en las Cartas Fundamentales posteriores, hasta nuestra actual Carta Magna, la Constitución Política de 1917.

Por estos antecedentes históricos y por el contenido literal de la norma, el refrendo sólo debe tener aplicación y alcance en los actos que son exclusiva y formalmente administrativos, propios del Poder Ejecutivo, pues es a través de esta institución que los secretarios y jefes de departamento asisten al Ejecutivo a la realización de sus actos, en sus respectivas esferas de competencia del ramo en que sean titulares, compartiendo la responsabilidad que dichos actos ocasionen, sin que proceda extender la aplicación y alcance del refrendo a los actos del Legislativo.

Como bien señala el proponente, investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre ellos, Jorge Kristian Bernal Moreno, precisan que existen dos tipos de refrendo: el que corresponde, exclusivamente, a los actos del titular del Poder Ejecutivo en su carácter de máxima autoridad de la administración pública en el Estado, y los efectuados dentro del proceso legislativo, relacionados con su obligación de promulgar y publicar los ordenamientos emitidos por la Legislatura del Estado, esto es, el refrendo de leyes.

En este mismo orden de ideas, como se señala en el artículo 82 de la Constitución Política del Estado, una de las facultades y obligaciones del Gobernador del Estado es elaborar, ordenar y promulgar los reglamentos a las leyes y decretos expedidos por la Legislatura, cuando los propios ordenamientos lo determinen o cuando sean necesarios para su debida ejecución y cumplimiento; asimismo, el artículo 85 de ese ordenamiento, textualmente establece lo siguiente:



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Artículo 85. Las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones de carácter general que el Gobernador promulgue, expida o autorice, para su validez y observancia deberán ser refrendados por el Secretario General de Gobierno y por el titular del ramo a que el asunto corresponda. Cuando sean de la competencia de dos o más dependencias deberán ser refrendados por los titulares de las mismas.

Por tanto, para dotar de validez y eficacia a las normas de observancia general emitidas por la Legislatura del Estado, que sustantivamente prevean hechos, circunstancias o procedimientos que afecten la esfera jurídica de los gobernados, es suficiente el refrendo, únicamente, del Secretario General de Gobierno, por tratarse del refrendo de leyes que han pasado por un proceso legislativo con todas las formalidades.

En tal virtud, resulta pertinente señalar que si bien es cierto la jurisprudencia citada por el proponente, en estricto sentido, no resulta aplicable directamente al estado, toda vez que se refiere a la Constitución del estado de San Luis Potosí; sí establece un criterio orientador para reformar en nuestra entidad la disposición constitucional a la que ya se ha hecho referencia.

De lo contrario, cuando se trate de reglamentos, decretos o acuerdos que expida el Ejecutivo, es decir, actos de naturaleza administrativa exclusivamente del Poder Ejecutivo, el refrendo deberá realizarlo, además del Secretario General de Gobierno, los titulares de la o las Secretarías que tengan competencia en el asunto, para que el reglamento, decreto o acuerdo que se expida, tenga validez y observancia obligatoria.



De lo anterior, es importante señalar la importancia de la reforma para especificar, de manera clara y concisa, la distinción entre estos dos tipos de refrendo y así evitar la interferencia a las funciones legislativas, en detrimento de una de las piezas básicas de la estructura del Estado, como es la división de poderes consagrada en el artículo 49 de la Constitución Federal.

Como se señaló anteriormente, en 2007 se reformó el artículo 92 de la Constitución Federal y textualmente determina lo siguiente:

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos.

De esta manera, y como lo señala el proponente en su exposición de motivos, resulta evidente que sólo los actos de carácter administrativo que emanen del Poder Ejecutivo, son susceptibles de refrendo y no así los actos del Poder Legislativo; sin embargo, el artículo 85 vigente de nuestra Constitución Local no es compatible con el precitado texto constitucional al introducir la función de “promulgar”, pues el decreto promulgatorio contiene dos partes distintas por ser, precisamente, de distinta naturaleza: 1) administrativa, la que se forma propiamente con el ordenamiento administrativo de promulgación, donde se autentifica y ordena que se publique y cumpla la ley o decreto transcrito; y 2) legislativa, la que se forma con el contenido del mismo de la ley o decreto reproducido.

Finalmente, la Comisión Dictaminadora consideró necesario modificar la redacción del artículo a reformar, a fin de discernir las dos circunstancias en las que aplicará alguno de los dos tipos de refrendo que quedaron explicados anteriormente.



H. LEGISLATURA
DEL ESTADO

De esta manera, se separan en dos párrafos el artículo en mención: el primero atiende exclusivamente a las leyes, decretos y disposiciones de carácter general que emita la Legislatura del Estado y que promulgue el Ejecutivo, los que tendrán que ser refrendados únicamente por el Secretario General, esto es, como ha quedado aclarado, el refrendo de leyes. El segundo párrafo, se refiere a los reglamentos, decretos y acuerdos de carácter administrativo que, para su validez y observancia, deberán ser refrendados tanto por el Secretario General de Gobierno como por los Secretarios que tengan competencia en el asunto.

CONSIDERANDO SEGUNDO.- En Sesión Ordinaria del día 21 de abril de 2015, correspondiente al Segundo Período Ordinario del Segundo año de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, el Secretario de la Mesa Directiva, dio a conocer al Pleno, la recepción de 38 Actas de Cabildo de los Ayuntamientos, en las que manifestaron la aprobación de la Minuta Proyecto de Decreto de reforma al artículo 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas. Los Ayuntamientos restantes que en el plazo de treinta días naturales no expresaron su parecer, se les tiene por aprobada la Minuta Proyecto de Decreto en términos de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 164 de nuestro marco constitucional local, por lo tanto, esta Asamblea Popular tiene por acreditado el presupuesto constitucional para modificarla, consistente en la aprobación de la Minuta Proyecto de Decreto de referencia, por las dos terceras partes de los Ayuntamientos.

Por todo lo anteriormente expuesto y fundado y con apoyo además en lo dispuesto por los artículos 65, fracción I de la Constitución Política del Estado; 140 y 141 del Reglamento General del Poder Legislativo, en nombre del Pueblo es de decretarse y se

DECRETA



SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS.

M. LEGISLATURA
DEL ESTADO

Artículo Único.- Se reforma el párrafo primero y se adiciona un párrafo segundo al artículo **85** de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas**, para quedar como sigue:

Artículo 85. Las leyes, decretos y demás disposiciones de carácter general que el Gobernador promulgue, para su validez y observancia deberán ser refrendados por el Secretario General de Gobierno.

Los reglamentos, decretos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que el Gobernador del Estado expida o autorice, para su validez y observancia deberán ser firmados por el Secretario General de Gobierno y cuando sean de la competencia de una o más Secretarías, deberán ser refrendados por los titulares de las mismas.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial, Órgano del Gobierno del Estado.

Artículo Segundo. El refrendo de los decretos promulgatorios de las leyes aprobadas por la Legislatura del Estado corresponde únicamente al Secretario General de Gobierno, sin que deba exigirse el correspondiente al encargado del ramo.

Artículo Tercero. Se derogan las disposiciones que contravengan este Decreto.



COMUNÍQUESE AL EJECUTIVO DEL ESTADO PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO en la Sala de Sesiones de la Honorable Sexagésima Primera Legislatura del Estado, a los veintiún días del mes de abril del año dos mil quince.

PRESIDENTA

DIP. EUGENIA FLORES HÉRNANDEZ

SECRETARIA

DIP. ELISA LOERA DE ÁVILA

SECRETARIO



DIP. JAIME MANUEL ESQUIVEL HURTADO