

**EL MARCO DE LAS RELACIONES
ENTRE EL CONGRESO DE LA UNIÓN
Y EL PODER EJECUTIVO**

por

DIEGO VALADÉS

El título que se escogió para esta reunión académica es el de “El refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo”. Este es sin duda un tema que se ha caracterizado por su gran interés no solamente en el México de nuestros días sino, podría decirse que incluso en el México que preludió a la Independencia.

El tipo de relaciones entre el Congreso y el Ejecutivo estaba perfilado de una manera muy peculiar en la primera Constitución histórica de México, la de Apatzingán, y ahí se hacía más que evidente la subordinación del Poder Ejecutivo al Poder Legislativo, tanto así que se recuerda con toda precisión, como un hito histórico de nuestra vida institucional, que el caudillo Morelos entregó su vida para defender la integridad del Congreso de Anáhuac.

El proceso de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo se sintió muy fuertemente sacudido por las sucesivas constituciones. La imposibilidad de establecer un equilibrio adecuado entre estos órganos del poder llevó a los conservadores, como se recuerda con precisión, a establecer un poder conservador en la Constitución de 1836. Este poder estaba por arriba de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y tenía entre otras facultades la de dirimir eventuales contradicciones en el ejercicio de las responsabilidades que a cada uno de estos órganos de poder incumbían.

Históricamente puede señalarse que la crisis en cuanto al entendimiento entre ambos poderes se alcanza en el Congreso de 1856-57 y culmina con el nuevo giro que se le da a la integración del Congreso a partir de 1874. En 56-57 se plantea que una de las formas de debilitar al Poder Legislativo consistía en dividir este poder, y se acentuó la inconveniencia de que para que hubiera un Legislativo fuerte existiera un bicameralismo. Por esto se proscribió al Senado.

Don Benito Juárez insistió en reiteradas ocasiones en el establecimiento de la figura jurídica y política del Senado, y esto no se consiguió sino hasta el gobierno de Lerdo en 1874. Las tesis no es necesario repetirlas porque son sobradamente conocidas de todos los estudiosos del derecho. Se decía que el debilitamiento del Legislativo procedía en buena medida de la dicotomía de las ramas que lo ejercían, y que al entregar este poder a una sola cámara habría de permitir un mejor balance entre las fuerzas políticas representadas por un lado por el presidente, y por otro lado por el Congreso.

En la actualidad el problema se plantea en otros términos; en la actualidad lo que se plantea ya no es solamente el tipo de relación existente entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino la función política misma del Poder Legislativo. En todo el mundo surge la pregunta, por lo menos en el mundo caracterizado por el constitucionalismo de corte occidental, se discute la conveniencia del parlamentarismo, se discute la vigencia del parlamentarismo y se preguntan muchos autores ¿parlamentos para qué? Incluso se habla de la decadencia misma del parlamentarismo en el mundo, y es que quizá tengamos que ver al Poder Legislativo ya no solamente como el poder que corresponde a su denominación en un sentido clásico. Tenemos que ver al Poder Legislativo como el órgano del poder que entre otras funciones tiene la de legislar, pero no es esta función quizá, en el Congreso contemporáneo de México y del mundo, si quiera la función más importante. Las funciones fundamentales del Congreso, las funciones fundamentales de los congresos se traducen en ser escenarios del debate político y por lo mismo en ser el foro para el pluralismo democrático que caracteriza al Estado dentro del cual el Congreso actúa.

Por otro lado, el Congreso sirve también como un órgano de control del Poder Ejecutivo, y ejerce por tanto una función esencial en el contexto del equilibrio de poderes dentro de una sociedad constitucional y democrática.

El Congreso sirve también para formar los cuadros políticos de los cuales se nutre interiormente el propio Congreso y aun el Poder Ejecutivo. El Congreso es también el centro de la representación de los diversos intereses que existen, que laten, que actúan, que viven en una sociedad, en una comunidad política, y desde luego el Congreso legisla.

Pero la parte más vulnerable de la acción del Congreso en México y en el mundo reside precisamente en el ejercicio de la función legislativa. ¿Por qué? Porque las exigencias técnicas y los aparatos de

apoyo administrativo han hecho que se vaya transfiriendo progresivamente la función de la elaboración de proyectos normativos hacia el Ejecutivo, dejándose al Legislativo una función que algunos califican de meramente ratificante. Y esto, si es cierto desde el punto de vista de la formulación de los proyectos, es inexacto desde el punto de vista del control que sobre el Ejecutivo realiza el Legislativo a través de la sanción de los proyectos que el propio Ejecutivo le remite.

Es frecuente encontrar que muchos proyectos elaborados por el Poder Ejecutivo reciben una modificación substancial en el seno del Poder Legislativo; es posible encontrar casos en los cuales los proyectos ni siquiera llegan a adquirir forma de ley, y es posible encontrar que precisamente la discusión que se produce en el ámbito del Poder Legislativo permite la decantación de los proyectos del Ejecutivo, fundamentalmente en lo que toca a la preservación del orden constitucional.

Es cierto que la especialización de las materias, como pueden ser las concernientes a energéticos, o las concernientes a contaminación ambiental, o tantas otras sobre las cuales en este momento legisla el Estado moderno, dan lugar a que sea el Ejecutivo el que por contar con especialistas, formule el mayor número de iniciativas; pero en todo caso, corresponde al Congreso establecer que las iniciativas del Ejecutivo se ajusten a los términos de la Constitución, particularmente al respeto de las libertades y a la separación de las funciones de los diferentes órganos del Estado.

Estas son las funciones que ejerce el Congreso; estas son las funciones que se producen en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo de manera fundamental.

Vinculándolo todo con el problema del referendo que será visto con mayor detenimiento por cada uno de los señores participantes en esta mesa, es posible afirmar que el referendo mismo ha evolucionado en la medida en que lo ha hecho el Ejecutivo y en la misma medida por supuesto que tiene una proyección dentro del ámbito político, el Legislativo. Así, encontramos que en el caso de la monarquía absoluta el referendo tenía una función eminentemente certificante de la voluntad del monarca; en la monarquía constitucional ya el referendo tuvo una función de control sobre el monarca mismo; en el sistema parlamentario el referendo 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 referendo simplemente

traduce un compromiso de ejecución por parte del colaborador del Ejecutivo. De ninguna manera se puede estimar que el refrendo de los actos del Ejecutivo por parte de sus secretarios del despacho signifique la aprobación o la discusión o el cuestionamiento en el caso de que se produzca el refrendo, de los actos políticos emanados del Ejecutivo.

No abundaré en las diversas características de las relaciones que se dan entre el Congreso y el Ejecutivo, de las cuales quizá la más significativa desde el punto de vista de control político es la que aparece en el artículo 93 constitucional, ni en otra de las áreas de incidencia de los poderes: la que se refiere a las facultades extraordinarias conforme a los artículos 29, 49 y 131, a las cuales también hará referencia el maestro Rodríguez y Rodríguez. Simplemente, y para concluir dentro de los 10 minutos asignados, puedo decir que las relaciones que se dan entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el caso de México, son las que en este momento corresponden al acontecer natural del proceso político en todas partes del mundo que tienen un sistema constitucional análogo al nuestro, y que el debilitamiento del Legislativo es fundamentalmente una ficción que parte de un mal entendimiento de la función del Poder Legislativo, considerando que éste es simplemente un órgano *ad hoc* para la formulación y la aprobación de proyectos de ley cuando, repito, la función fundamental que desempeña el Congreso Mexicano y el Congreso en general en el mundo, es una función de orden político.