

## Reseñas

FRANCISCO GIL VILLEGAS (coord.), *El Congreso mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, 1994.

*El Congreso mexicano* contribuye a la creciente, pero todavía insuficiente, producción de investigaciones sistemáticas sobre el Poder Legislativo en México. Si bien hay excelentes tratados jurídicos sobre el tema,<sup>1</sup> abundantes editoriales y opiniones periodísticas, las prácticas políticas del Congreso figuran aún entre las materias menos estudiadas por los politólogos. Entre las voces que poco a poco empiezan a poblar el debate sobre la estructura, organización y funcionamiento de las cámaras aparece esta obra editada por el Instituto de Investigaciones Legislativas. Así, con este trabajo introductorio, el Congreso comienza a reflexionar sobre su nueva realidad.

*El Congreso mexicano* no sólo estudia la Cámara de Diputados, sino también el Senado, el cual se encuentra todavía más abandonado que la Cámara baja tanto por los politólogos como por los juristas. Además, el texto presenta provocativos temas de investigación al analizar, en la parte final, las relaciones entre las cámaras y entre los tres poderes de la Unión.

Este libro —advierte Abraham Talavera— intenta estudiar el Congreso como un organismo vivo, más que como una institución rígida y hermética. El texto se concentra en la estructura, organización y funcionamiento del Legislativo mexicano, sin olvidar cierta dosis de análisis político (p. 12).

La obra se compone de seis capítulos: en el primero, se exploran los orígenes del Congreso mexicano, el segundo y tercero describen el proceso legislativo y las actividades administrativas de la Cámara de Diputados, el cuarto estudia la organización y funcionamiento del Senado, el quinto revisa las relaciones entre las cámaras, mientras que el sexto se ocupa de establecer las características que definen las relaciones entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

<sup>1</sup> Véanse, entre otros, Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho parlamentario*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994; Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1994; Moisés Ochoa Campos *et al.*, *Derecho legislativo mexicano*, México, Cámara de Diputados, 1973, y Jorge Sayeg Helú, *El Poder Legislativo mexicano*, México, Trillas, 1991.

En el primer artículo, "Orígenes y establecimiento del Congreso mexicano", se revela que el siglo XIX en México fue, como en el resto del mundo, el "siglo del parlamentarismo". Fernando Escalante dice: "La condición histórica más obvia para el cambio es la pacificación. Las disputas políticas pueden ocurrir dentro del Parlamento sólo si los adversarios han renunciado a imponerse por la fuerza; y eso es cosa que nadie decide por las buenas. Los nobles sólo dejan de hacerse la guerra cuando no pueden desafiar, con visos de éxito, al poder real. Una situación que se hace general en Europa a fines del siglo dieciocho." (p. 21).

El Parlamento ofrecía la posibilidad de conciliar dos ideas radicales y tal vez incompatibles de la Ilustración, las cuales se convertirían, después, en el cimiento de todo lo que habría de decirse sobre asuntos políticos: la soberanía popular y la limitación del poder. El Parlamento es, confirma Escalante, el recurso por el cual podía mantenerse la soberanía popular sin el riesgo de los desmanes y veleidades de la multitud (p. 22).

No es extraño que los filósofos y doctrinarios hayan imaginado que la legislatura debía servir a propósitos no sólo distintos, sino incluso contradictorios, pues todas sus funciones se derivan de esta pareja aparentemente irreconciliable. El Parlamento debía garantizar tanto el ejercicio de la soberanía popular como el control del poder.

El tema de los parlamentos obliga, reconoce Escalante, a mencionar el principio de representación; en un estupendo recuento, guía al lector por medio del añejo debate que ha intentado responder, o por lo menos aclarar, cómo es posible en general la representación, qué tipo de vínculo, de identidad o de asociación permite a unos actuar y decidir en nombre de otros, por qué existen exclusiones, fronteras para el sufragio universal que parecen injustificables para los doctrinarios de la democracia, si la representación política logra equilibrar la opinión de todos los ciudadanos o más bien refleja el orden social (pp. 31 y ss.)

En México, a pesar de la inestabilidad del diecinueve, el Congreso nunca desaparece del arreglo institucional, permanece con los conservadores y también con los liberales. Fernando Escalante sostiene que, a lo largo de este siglo, la relación entre la presidencia y el Congreso fue tensa e incluso violenta, pues el Legislativo servía, en realidad, como mecanismo de control; al respecto, dice: La teoría quisiera que la opinión de todos los ciudadanos tuviese el mismo peso; en la práctica, la representación política no puede sino manifestar el orden efectivo de la sociedad. De modo que podrá lamentarse que la sociedad mexicana fuese, el siglo pasado, como era: jerárquica, corporativa, autoritaria, pero no cabe duda de que las formas de representación respondían a esa forma y eran eficaces precisamente por ello (p. 39).

En el caso mexicano, el autor se pregunta cómo pudo mantenerse la política civilizada del parlamentarismo en el horizonte de inestabilidad e incertidumbre del siglo pasado. En la última sección del artículo, responde con base

en dos elementos complementarios y contradictorios a la vez: el Congreso representaba el modelo de orden ideal, pues expresaba el orden civil, republicano y democrático que deseaban las élites mexicanas, pero también el orden político real porque era el espacio natural para alcanzar consensos (pp. 42 y ss.).

“Orígenes y establecimiento del Congreso mexicano” es, ante todo, un análisis erudito y generoso; no sólo introduce la obra con reflexiones teóricas e históricas que, sin duda, enriquecen y facilitan las discusiones del resto de los artículos, sino además regala al lector abundantes referencias bibliográficas para empezar a calmar las inquietudes que, como siempre, despiertan los escritos de Fernando Escalante.

*El Congreso mexicano* no sólo se ocupa de análisis político o de reflexión histórica, sino sobre todo de la estructura, organización y funcionamiento de las cámaras, en consecuencia, la naturaleza, propósitos y alcances de los artículos son muy diversos.

En el segundo artículo, “El proceso legislativo en la H. Cámara de Diputados”, Carlos Sirvent describe detalladamente la composición y funciones de la Cámara baja, así como las normas del proceso legislativo. En efecto, ni el tema ni el tratamiento parecen novedosos: muchos otros autores han descrito y analizado el proceso legislativo y la participación de la Cámara de Diputados.<sup>2</sup> Sin embargo, la ventaja del texto de Sirvent frente a otros es que incluye descripciones muy cuidadosas y puntuales de las reformas de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso y al Reglamento Interno, las cuales otorgaron carácter legal a prácticas legislativas que se habían modificado al paso del tiempo.

El artículo de Carlos Sirvent, en consecuencia, presenta la versión más actualizada de los mecanismos y medios que se utilizan para llevar a cabo la tarea legislativa: elaboración de iniciativas, organización del trabajo de la Cámara en los periodos de sesiones, así como el estudio, discusión, votación y aprobación de las leyes.

A partir de la LIV Legislatura, dice Sirvent, el órgano de gobierno real de la Cámara dejó de ser la Gran Comisión,<sup>3</sup> al ceder a la Comisión de Régimen

<sup>2</sup> Véanse, por ejemplo, Francisco José de Andrea, *Diccionario de derecho parlamentario mexicano*, México, Fundación Cambio XXI, 1993; varios autores, *Política y proceso legislativo*, México, Porrúa-UNAM, 1985, y Jorge Sayeg Helú, *op. cit.*

<sup>3</sup> Se forma con los coordinadoras de cada una de las diputaciones de las entidades federativas, pertenecientes a la mayoría absoluta de diputados de un mismo partido político, y es exclusiva de la Cámara de Diputados (p. 59). Para acercarse a la evolución de la Gran Comisión, desde sus orígenes en la Constitución de 1857, cuando se creó para representar con equidad a los estados pequeños ante la desaparición del Senado, y hasta 1991, cuando dejó de ser el órgano de gobierno de la Cámara porque no fue capaz de conducir una asamblea multipartidista y cada vez más compleja; véase Benito Nacif Hernández, *The Mexican Chamber of Deputies. The Political Significance of Non-consecutive Re-election*, tesis doctoral, Oxford, 1995, cap. 4.

Interno y Concertación Política –integrada por los coordinadores de cada grupo parlamentario– las funciones de proponer a la Cámara el proyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados, así como las designaciones de oficial mayor, tesorero e integrantes de las comisiones (p. 59).

El autor dedica un apartado de su trabajo al sistema de comisiones de la Cámara, el cual permite la división del trabajo y la especialización de funciones en las asambleas. El artículo sostiene que el trabajo en comisiones, dedicado sobre todo a los aspectos técnicos de la legislación, posibilita al pleno concentrarse principalmente en materias políticas. En este apartado, como en todo el artículo, se extrañan las referencias a otros trabajos que podrían complementar el esfuerzo introductorio de Sirvent.<sup>4</sup>

En la parte final del artículo, Carlos Sirvent describe la instalación de una nueva legislatura; los periodos ordinarios y extraordinarios de sesiones, y el manejo de las iniciativas legislativas, con particular atención en los diversos tipos de debates y votaciones.

En el tercer artículo, “Organización, estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados”, Dinorah de Lima y Cristina Gil intentan “rescatar el trabajo ignorado de la Cámara, tanto de los legisladores, como del personal administrativo” (p. 73). En el artículo, reconocen las autoras se dejó de lado la información documental, para concentrar el esfuerzo en los testimonios de actores que han participado directamente en las actividades de la legislatura.

La primera parte del texto se dedica a revisar la organización administrativa de la Cámara de Diputados y muestra el escaso conocimiento que hay sobre las actividades que rodean el trabajo legislativo. En este apartado, se describen las tareas de divulgación e información, de presupuestación y contratación de personal, además de los servicios de apoyo para los legisladores. El artículo revela, por ejemplo, que la Cámara no cuenta todavía con una red de cómputo estructurada, ni con un conmutador telefónico central (p. 89); ante el enorme cúmulo de información que genera la administración pública, además de políticas públicas cada vez más complejas. Estas carencias, poco significativas a primera vista, sin duda complican enormemente el trabajo de los legisladores.

En la segunda parte, De Lima y Gil reformulan y complementan los temas que Sirvent trata en su artículo, con la información que recopilaron en

<sup>4</sup> Por ejemplo, en cuanto a las comisiones, véanse, entre otros, Alonso Lujambio, *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1995, cap. 4, que se concentra en el estudio de las variables políticas; también las perspectivas jurídicas de Luis Raigosa Sotelo, “Las comisiones parlamentarias en el Congreso Mexicano”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 1, 1991, pp. 167-198, y José A. González Fernández, “Las comisiones del H. Congreso de la Unión”, Procuraduría General de la República-Gobierno del Estado de Guerrero, *Obra jurídica mexicana*, t. v, 1988,

entrevistas con nueve diputados de diferentes grupos parlamentarios y los presidentes de los cuatro comités de la LV Legislatura. Así, se encuentran nuevamente descripciones sobre el sistema de comisiones, la Gran Comisión, la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, los grupos parlamentarios y otros temas como el de los diputados independientes y la Coordinación de Asesores.

El valor testimonial del artículo de Dinorah de Lima y Cristina Gil es indudable; sin embargo, el reducido número de entrevistas impide extraer conclusiones más audaces o, por lo menos, formular preguntas novedosas y provocativas sobre una institución prácticamente desconocida: la Cámara de Diputados.

En el cuarto artículo, "El Senado de la República", Arturo Alvarado presenta una breve historia de la Cámara alta y del espíritu de su institución; así, guía al lector por los tiempos de la Constitución de Apaztzingán, la Constitución de 1824 y el bicameralismo. Después apunta:

El Senado compartió su vida ininterrumpida y agitada entre las jóvenes instituciones del nuevo México. Pero las polémicas y las pugnas entre grupos políticos, más que entre los estados, terminaron por minar su presencia. Producto de guerras civiles, de las pugnas entre liberales y conservadores, entre la Iglesia, entre republicanos y monárquicos, y hasta entre centralistas y federalistas, sucedió que, con el triunfo de los liberales y convocado el Congreso Constituyente en 1856, surgiera y ganara la idea de suprimirlo (p. 121).

Sin embargo, en 1874, y ante la propuesta de Benito Juárez, se restauró el Senado para convertirse en uno de los pilares de la república federal y en la escuela del pensamiento y de la tradición legislativa. Después de describir los cambios que sufrió la institución desde finales del siglo pasado hasta mediados de los años treinta, el autor se concentra en las reformas de septiembre de 1993; en ese apartado aclara tanto la duración de los periodos de los senadores en funciones, como el número de representantes que se elegirían en los comicios de 1994 y 1997.

En la siguiente sección del artículo, se enuncian las facultades del Senado, de la Gran Comisión (su órgano de gobierno), y las actividades de las comisiones parlamentarias, semejantes a las de la Cámara de Diputados. Finalmente, Alvarado describe detalladamente el proceso legislativo en la Cámara: la iniciativa, los dictámenes de comisiones, así como los procedimientos para discutir, votar y revisar los proyectos de ley.

El trabajo introductorio de Arturo Alvarado se enriquece enormemente con varios cuadros que sintetizan la información del texto y que además son muy útiles para referencias generales: qué es el Senado, órganos del Senado, cómo funciona, proceso legislativo en el Senado, comisiones ordinarias y especiales de la LV Legislatura y organigrama administrativo de la Cámara. Además se incluye un excelente esquema del proceso general de

producción legislativa, el cual complementa los artículos dedicados a la Cámara de Diputados.

La riqueza de los artículos descriptivos de *El Congreso mexicano* y la razón por la cual aventajan a otras publicaciones similares se encuentra, como ya mencioné, en que incluyen descripciones detalladas de las reformas de 1994 a la Ley Orgánica del Congreso y al Reglamento Interno.

En el quinto artículo "Relaciones de la Cámara de Diputados con el Senado", Francisco Gil Villegas analiza las relaciones organizativa y estructural que han guardado entre sí las dos cámaras, tanto en su trayectoria histórica como en su actual organización (p. 161); el texto subraya sobre todo el carácter interdependiente del sistema bicameral mexicano.

En la sección dedicada a los antecedentes históricos, se reproducen interesantes argumentos a favor y en contra del Senado —Mariano Otero, Ponciano Arriaga, Francisco Zarco— que revelan las razones de los constructores institucionales mexicanos para pronunciarse por el sistema bicameral. Gil Villegas ofrece una larga lista de las ventajas que reporta hasta nuestros días la existencia del Senado, pero subraya que lo más relevante para justificar el sistema bicameral en una república federal, sin embargo, "[...] consiste sobre todo en la necesidad de la representación federativa que otorga el Senado, la cual subsiste al lado y en íntima cooperación con la representación popular de la Cámara de Diputados" (p. 165).

El sistema bicameral del actual Congreso de la Unión incluye funciones interdependientes para el desempeño de las tareas de las cámaras. Gil Villegas, al señalar lo indisoluble de la colaboración funcional entre éstas, las clasifica como sigue: *a)* separadas y sucesivas, la aprobación de una ley; *b)* conjuntas y simultáneas, la presentación del informe presidencial; *c)* cooperativas, en comisiones mixtas y reuniones de conferencia cuando se congregan miembros de ambas cámaras para discutir proyectos de ley, y *d)* separadas y no sucesivas, facultades exclusivas de cada cámara (p. 167).

La Comisión Permanente, integrada por 19 diputados y 18 senadores, es un organismo que funciona durante los recesos del Congreso, no para sustituirlo, sino para preparar el trabajo legislativo y para atender cualquier emergencia que se presente durante los recesos (p. 172). En consecuencia, la Comisión Permanente, así como la cooperación de comisiones, que Gil Villegas ejemplifica con los trabajos en torno a la reforma a la Ley Orgánica del Congreso, son otros elementos que subrayan la interdependencia del Poder Legislativo.

En la parte final de su artículo, Francisco Gil Villegas se pregunta cuáles serán las nuevas prácticas parlamentarias que el Senado tendrá que adoptar ante la creciente presencia de la oposición, a partir de 1994. El impacto de los senadores de primera minoría es incierto todavía; sin embargo, ante el antecedente de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política en la Cámara de Diputados, se convierte en un tema de investigación, sin duda provocativo que exige la atención de los politólogos.

En el sexto artículo, "Relaciones del Poder Legislativo con los poderes Ejecutivo y Judicial", Rogelio Hernández sostiene que si se revisan detalladamente las atribuciones de cada poder y las prácticas políticas del sistema, se descubre que el Legislativo tiene más capacidad de control sobre el Ejecutivo de lo que se supone comúnmente, en consecuencia: "[...] las limitaciones no derivan tanto de las atribuciones constitucionales [...], sino del predominio del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso. Así planteada, la discusión se debería centrar en las prácticas del sistema político, en particular en el papel de los partidos y su responsabilidad en el Congreso, más que en los estrechos términos jurídicos sobre las facultades constitucionales" (p. 189).

Rogelio Hernández organiza el texto en cuatro secciones. En la primera, se apoya en Locke y Montesquieu para examinar el origen teórico de la división de poderes y sus problemas. En la segunda, revisa las condiciones históricas que motivaron a los constructores institucionales mexicanos para adoptar el modelo presidencialista; lo que en verdad preocupaba —afirma Hernández— era crear un poder central con la suficiente fuerza y autoridad para imponer a todos una sola voluntad y dirección (p. 193). En 1857, los constituyentes trataron de evitar a dictadores como Santa Anna, lo cual los motivó a fortalecer el Congreso. Sin embargo, en 1917, se reconoció que el Poder Legislativo podía paralizar las actividades del gobierno y que sólo un Ejecutivo fuerte sería capaz de generar mejoras sociales (p. 194). A lo largo del artículo, Rogelio Hernández muestra que "la experiencia histórica es la fuente del presidencialismo y no la influencia de los estadounidenses o el capricho de los constituyentes de 1917. Es por ello que los legisladores no cometieron el error de eliminarle al Congreso su capacidad para influir y, en ciertos aspectos, controlar al Ejecutivo" (p. 194).

La tercera sección describe puntualmente las atribuciones del Congreso para controlar al Ejecutivo y analiza las razones por las cuales no se han ejercido. En este apartado, y con el propósito de fortalecer su argumento, Hernández clasifica las facultades de las cámaras en dos tipos: legislativas, que les permiten participar directamente en el ejercicio gubernamental, y de control, por las que pueden limitar el poder del Ejecutivo. Finalmente, en la cuarta sección, Hernández estudia la "desconocida" relación entre el Poder Ejecutivo y el Judicial.

El de Hernández es un artículo que señala los problemas de nuestras instituciones políticas, pero además es propositivo, pues nos alerta sobre el peligro de reformas apresuradas: La presencia activa de representantes de otros partidos debe ser acompañada de una gran madurez en su responsabilidad política para que una posible mayoría opositora no lleve al desastre. "La independencia del Poder Legislativo, si bien depende en gran medida de la diversidad política, también constituye un riesgo para la estabilidad del sistema [...]. Un aumento indiscriminado de atribuciones al Congreso, sin asegurar la madurez de los partidos políticos, sólo conduciría a México a otro siglo XIX" (pp. 201 y ss.

En *El Congreso mexicano*, los artículos de Carlos Sirvent, Arturo Alvarado, Dinorah de Lima y Cristina Gil son textos introductorios muy útiles para aproximarse al tema por primera vez o para referencias actualizadas sobre la estructura, organización y funcionamiento del Congreso. Las detalladas descripciones de estos artículos alcanzan su verdadero sentido ante las reflexiones más interesadas en el funcionamiento del sistema político mexicano de Francisco Gil Villegas y Rogelio Hernández.

Estos artículos, y el de Fernando Escalante, formulan, además, preguntas de investigación muy provocativas y sin duda esenciales para comprender, a finales del siglo xx, el renacimiento impetuoso de uno de los desconocidos de nuestro sistema político: el Poder Legislativo.

LAURA FLAMAND G.