

## ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA REFORMA DEL CONGRESO FEDERAL

Amador RODRÍGUEZ LOZANO

SUMARIO: *¿Crisis en los Congresos? El caso del Congreso Federal Mexicano. II. Algunos problemas del Congreso Federal Mexicano. 1. Periodo de sesiones. 2. Periodo de receso. 3. El Congreso y los avances tecnológicos. 4. El Congreso y los medios de comunicación. 5. Comisiones legislativas. III. ¿Hacia una nueva estructura del Senado? El pluripartidismo en el Senado. Conclusiones.*

### I. ¿CRISIS EN LOS CONGRESOS?

Uno de los tópicos que más interesan a los estudiosos del derecho constitucional y de la teoría del Estado es el análisis del Congreso Federal, no únicamente en lo que se refiere a su relación con los demás órganos del poder, especialmente el ejecutivo, sino promordialmente en lo relacionado a su funcionamiento, estructura, actividad y fines.

Numerosa literatura jurídico-política considera que las Legislaturas, Congresos o Parlamentos, cualquiera que sea su denominación, se encuentran en un periodo serio de crisis, situación que se refleja en la poca importancia que la comunidad les confiere, en la baja estima en el interés público, y en la poca o relativa efectividad que se nota en la realización de sus fines.

Pero, ¿por qué se habla de crisis en las asambleas legislativas?, ¿será tal vez porque éstas han sido desplazadas del lugar predominante que ocuparon durante el siglo XVIII y parte del del siglo XIX y, que ahora es ocupado por el órgano ejecutivo?

¿Quizá porque de asambleas legislativas, exclusivamente les queda el nombre, ya que la mayoría de las iniciativas de ley provienen principalmente de las oficinas de la rama ejecutiva, reduciendo la participación del Congreso meramente a la discusión y aprobación de tales proyectos?

Tal vez esta crisis sea debida a que el inusitado crecimiento de la actividad estatal y la dinámica propia de la realidad, requiere de una permanente actividad legislativa, para la cual las asambleas no están preparadas, reduciendo, consecuentemente, su participación a la creación

de leyes muy generales, para que posteriormente sean reglamentadas por el Ejecutivo.

¿Podríamos afirmar entonces, de acuerdo con las anteriores ideas, que existe crisis en las asambleas legislativas contemporáneas?, ¿que han perdido vigencia y que ya no son necesarias en el esquema de la división técnica del trabajo? ¿y que, de no transformarse radicalmente, deberían desaparecer como instituciones políticas del Estado contemporáneo?

La respuesta a nuestras inquietudes la encontramos en Kelsen, quien en su estupendo libro *Esencia y valor de la democracia* niega que exista una real crisis en las asambleas legislativas. Kelsen nos dice lo siguiente:

No nos engañemos sobre ello: se padece hoy cierta fatiga producida por el parlamentarismo, si bien no cabe hablar —como hacen algunos autores— de una crisis, una “bancarrota” o una agonía del parlamentarismo.<sup>1</sup>

Wheare, también pone en duda la crisis de los parlamentos, al establecer diferencias entre perder poder, perder eficacia y perder estima popular. Considera importante saber si esta pérdida se da con relación a poderes que anteriormente gozaba el Parlamento, o bien, si es con respecto a otros órganos, especialmente el Ejecutivo. Porque dicha pérdida puede ser engañosa, ya que tal vez mantienen el mismo poder, eficacia y estima popular que siempre habían tenido; pero, los otros órganos de poder han aumentado su influencia en campos antes exclusivamente reservados al órgano legislativo.<sup>2</sup>

De cualquier forma es indudable que la figura del Ejecutivo predomina en el escenario político mundial; que las dos guerras mundiales, las crisis económicas de la posguerra y las permanentes tensiones internacionales han fortalecido y consolidado sus atribuciones, adquiriendo así mayor presencia pública que las asambleas legislativas. Por otro lado, también en el campo de la creación de las leyes, el Ejecutivo las ha desplazado, siendo él el eje de la actividad legislativa contemporánea.

Sin querer soslayar los profundos problemas en que se encuentran las asambleas legislativas, coincidimos con Kelsen y Wheare. No es posible considerar tan grave la patología de los órganos legislativos, como para afirmar que se encuentran en una real crisis, que las conduciría al extermínio.

Es cierto, se encuentran en una etapa difícil, en un serio periodo de autodefinitión y autocrítica. Desempeñaron un extraordinario papel histórico en la lucha por la libertad y en la búsqueda de una sociedad más justa y democrática; para el hombre del siglo XVIII fueron el paradigma

<sup>1</sup> Kelsen, Hans, *Esencia y Valor de la Democracia*, España, Editorial Labor, 2a. ed., 1977, p. 49.

<sup>2</sup> Wheare, K. C., *Legislatures*, Oxford University Press, London, 1968, p. 147.

de la libertad. Pero que tal rol, al cumplir con su función histórica, se ha agotado, por ello, su principal drama consiste en saber cuáles son las labores que, en esta etapa de la historia, les toca desempeñar.

Entonces, el verdadero problema de los parlamentos contemporáneos es de eficacia, de finalidad, como bien dijera Kelsen, de saber si son un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era.<sup>3</sup>

En mi opinión, las Asambleas Legislativas seguirán siendo por mucho tiempo instituciones públicas necesarias para el buen funcionamiento del apartado estatal; pero, también, será necesario redefinir sus funciones. Existe un amplio universo de desarrollo para ellas. Bagheot consideraba que la labor de un parlamento era sólo en última instancia la de legislar, que antes de ésta, había otras más importantes, como educar políticamente al pueblo, ser un intérprete, etcétera.<sup>4</sup>

En el mismo sentido, Wheare dice que la ocasión de hacer las leyes es el momento para la crítica y análisis de los problemas nacionales, de evaluar la actividad gubernamental y en general las condiciones que guardan los asuntos públicos del país.<sup>5</sup>

En el caso mexicano, es necesario no perder de vista que, si bien es cierto que la mayoría de las iniciativas de ley son producto de las oficinas de la rama ejecutiva, tal situación de ningún modo es contraria al espíritu de colaboración que debe caracterizar a los órganos del poder de acuerdo al artículo 49 constitucional; además, la Constitución en su artículo 91 le otorga al Ejecutivo federal la facultad de intervenir en el proceso legislativo.<sup>6</sup>

En todo caso, es más importante discutir y aprobar una iniciativa de ley, que redactarla. Es, en esta etapa del proceso legislativo, donde reside la real importancia de las asambleas legislativas. Es ahí, a través de la oratoria política, la crítica edificante, la discusión ideológica y plural, donde alcanza su real dimensión el motivo de su existencia.

Tal vez por ello sea acertada la definición de Maurice Hauriou cuando considera que el Poder Legislativo debería llevar el nombre de "poder deliberante", puesto que su labor consiste esencialmente en discutir y votar un proyecto de resolución.

En este sentido, me parece particularmente interesante la opinión del senador Manzanilla Schaffer, que considera que la "potestad legislativa", no se encuentra ni en el dictamen de la Comisión Legislativa, ni tampoco en la discusión del proyecto de ley, sino que ello acontece única-

<sup>3</sup> Kelsen, *ob. cit.*, pp. 49-50.

<sup>4</sup> Citado por Fraga Iribarne, Manuel, *La Reforma al Congreso de Estados Unidos*, p. 43.

<sup>5</sup> Wheare, *ob. cit.*, p. 3.

<sup>6</sup> Hauriou, Maurice, *Derecho Público y Constitucional*.

mente cuando se vota y adopta el proyecto de ley por las cámaras del congreso.<sup>7</sup>

### *El caso del Congreso Federal Mexicano*

El Congreso Federal Mexicano, salvo el notable periodo de 1857-1874, y quizá algunos otros destellos ocasionales, ha sido realmente gris y de poca presencia en la vida política de nuestro país. Su poder político prácticamente es nulo y su eficacia técnica puede ser ampliamente cuestionada. En cuanto la estima pública e interés popular, ha decaído notablemente, no únicamente por el aumento de poder y prestigio del Ejecutivo, sino tal vez porque a lo largo de su existencia no ha sabido encontrar a tiempo las soluciones adecuadas a muchos de los graves problemas que aquejan y aquejaron a nuestra sociedad.

Nuestro órgano Legislativo requiere de una profunda reorganización, de realizar cambios en su estructura y funcionamiento, revisar a fondo sus fines y objetivos y, sobre todo, reorientar sus políticas, para convertirlo en un verdadero cuerpo político, capaz de controlar al poder público; convertirse en verdadero foro democrático, donde puedan discutirse y analizarse con toda libertad los grandes problemas nacionales. Sólo mediante tal actualización, podrá aspirar a ser, verdaderamente, la asamblea representativa de la sociedad cambiante y dinámica en la que vivimos.

## II. ALGUNOS PROBLEMAS DEL CONGRESO FEDERAL MEXICANO

### 1. *Periodo de sesiones*

El trabajo y actividad legislativos han venido aumentando notablemente en los últimos años; únicamente durante el periodo de 1981 se aprobaron 57 leyes y decretos y, en lo que va de este periodo (1982), la actividad es la siguiente: 37 leyes y decretos, de los cuales 34 fueron aprobados y tres quedaron en comisiones;<sup>8</sup> además, en el caso del Senado, se discutieron 34 convenios y acuerdos internacionales, se aprobaron 30 y quedaron pendientes 4.

Tal caudal de trabajo es prácticamente imposible desahogarlo en un periodo de tiempo tan corto como el que actualmente el congreso ocupa para sesionar. Tan sólo cuatro meses, del 1º de septiembre hasta a más tardar el 31 de diciembre. En nuestra opinión, urge cambiar tal situación, ya que entre otras cosas, origina que no se reflexione lo suficiente durante el proceso legislativo, y, además, provoca verdaderas sesiones

<sup>7</sup> Manzanilla Schaffer, Víctor, Ponencia presentada en el Simposio "Proceso y Política Legislativos", celebrado en México, D. F., el 17 de agosto de 1983, p. 10.

<sup>8</sup> Diario de los debates de la Cámara de Senadores, año I, t. I, núm. 60.

maratónicas que verdaderamente ponen a prueba la resistencia física de los legisladores.

Comparativamente hablando, el periodo de sesiones del Congreso mexicano es de los más cortos; por ejemplo, el de EE.UU. sesiona del 3 de enero, a más tardar el 31 de julio, casi 6 meses; el francés tiene dos sesiones, la de otoño que se inicia el 2 de octubre y termina 30 días más tarde; la segunda, comienza el 2 de abril y dura 90 días, en total 5 meses y medio, con la característica de que la sesión de otoño la dedica totalmente a la votación de las leyes de finanzas; y qué decir de la Asamblea Italiana que sólo interrumpe brevemente sus actividades con motivo de las diversas festividades y de las vacaciones de verano.<sup>9</sup>

Creemos necesario ampliar el tiempo de sesiones del congreso, bien modificando el actual periodo aumentando a seis meses su duración, o creando otro periodo de sesiones durante los primeros meses del año.

Esta última modificación no sería novedad en el constitucionalismo mexicano, todos los documentos constitucionales del siglo pasado, con la notable excepción del de 1824, contemplaron dos periodos de sesiones al año.

Al ampliar el periodo de sesiones o hacer dos periodos anuales, se podría discutir con mayor calma y reflexión los asuntos legislativos, sería posible planear técnicamente el trabajo de las cámaras, siguiendo el ejemplo francés y las experiencias mexicanas del siglo XIX, dejar para el último periodo de sesiones todo lo relativo al llamado paquete fiscal (Ley de Ingresos, Ley del Presupuesto, etcétera) y, principalmente, contribuiría a acentuar la presencia del órgano Legislativo en la comunidad.

## 2. *Periodo de receso*

En el inciso anterior decíamos que el congreso federal labora regularmente durante cuatro meses al año, de aquí se desprende una pregunta: ¿Qué hacen los legisladores el resto del tiempo? Algunos son nombrados para formar parte de la Comisión Permanente del Congreso (15 diputados y 14 senadores), pero la gran mayoría ocupan el tiempo en atender asuntos partidarios o personales.

La actividad legislativa moderna exige que los legisladores dediquen todo su tiempo y entusiasmo, no sólo durante los periodos legislativos, sino permanentemente, al análisis de los problemas nacionales. Durante el tiempo de receso de las cámaras sería deseable se acercaran al electorado, de su distrito o de su estado, para tratar de conocer la problemática de ese momento, ya que, debido a la extraordinaria dinámica de la sociedad mexicana, nuestra realidad sociopolítica y sobre todo económica cambia vertiginosamente y por lo tanto, el legislador debe

<sup>9</sup> Biscaretti Di Rufia, Paolo, *Derecho Constitucional*.

tratar estar atento a estas transformaciones para conocer los nuevos intereses del país.

Un ejemplo, los llamados foros de consulta popular que el Ejecutivo federal ha venido realizando, le permitirán pulsar las diferentes inquietudes sociales de la sociedad, la información recabada le servirá de base para formular los diferentes proyectos de leyes que, posteriormente, someterá a consideración del Congreso. Este tipo de eventos deberían de ser realizados por los representantes populares, para buscar conocer las nuevas tendencias de la sociedad y poder interpretarla con fidelidad a la hora de cumplir con las importantes funciones de su cargo.

Sería aconsejable que en la Constitución existiera una disposición que obligara al legislador a que en periodo de recesos del Congreso organice reuniones de consulta. De esta manera la vinculación con el electorado sería permanente e institucionalizada y así, tal vez, podrían aspirar a ser realmente dignos y verdaderos representantes populares.

### 3. *El Congreso y los avances tecnológicos*

El Congreso de la Unión debe modernizarse, debe aprovechar todos los descubrimientos del ingenio humano para revitalizarse, para ser más eficiente y, sobre todo, para establecer una mayor comunicación con sus representados.

No es posible que con todos los adelantos del desarrollo científico de la humanidad, y siendo tan reducidas las horas efectivas del trabajo legislativo y tan corto el periodo de sesiones, nuestro magno cuerpo legislativo continúe aplicando sistemas totalmente rudimentarios en el pase de lista y en el cómputo de las votaciones. En el pase de lista, el Senado pierde 22 minutos y la Cámara de Diputados casi una hora, lo mismo acontece con el cómputo de la votación.

Estos actos, importantes en el proceso legislativo, deberían de realizarse a través de medios electrónicos, rápidos y expeditos, que, además, no sería novedoso, ya que la posibilidad de su utilización se contempla en la Ley Orgánica del Congreso actualmente en vigor.

### 4. *El Congreso y los medios de comunicación*

El Congreso debe ser, entre otras cosas, una verdadera escuela democrática para el pueblo, debe ser uno de los más importantes formadores de opinión pública. Laski afirmaba que lo que importa es menos el debate ocasional que la influencia ejercida por todo el Parlamento sobre la opinión del electorado.<sup>10</sup>

En este sentido es realmente trascendente lo que los parlamentos pue-

<sup>10</sup> Laski, Harold, *El Gobierno Parlamentario de Inglaterra*, citado por Volio, Fernando, en *La Asamblea*, p. 15.

den hacer a través de la difusión de sus debates; la participación del pueblo en ellos, aunque sea como simple espectador, contribuiría notablemente a desarrollar una verdadera cultura política.

En tal virtud, creemos que el Congreso Federal mexicano debería de hacer del conocimiento del pueblo la actividad que desempeña. Sería muy importante que los debates parlamentarios dejaran de ser sesiones semisecretas o sólo para iniciados. Para ello, será necesario usar todos los medios de comunicación de masas para que el pueblo realmente esté presente en las discusiones y no exclusivamente a través del dogma de la representación.

### 5. Comisiones legislativas

Las Comisiones Legislativas son organismos constituidos en cada cámara, se integran por un número pequeño de sus miembros, escogidos en razón de una competencia presunta, y encargados en principio de prepararle su trabajo, normalmente, presentándole un informe o dictamen.<sup>11</sup>

Las comisiones son de gran importancia en la actualidad parlamentaria, la intensa actividad legislativa de los congresos contemporáneos requiere de la existencia de este tipo de órganos, que se encargan primordialmente del estudio y análisis de los proyectos de ley; es tal trascendencia de su labor, que, en la práctica, son quienes deciden cuáles iniciativas deben de ser modificadas y cuáles serán presentadas al pleno de la Cámara;<sup>12</sup> son, como bien dijera Fraga Iribarne, el verdadero Poder Parlamentario.

En nuestro país, las comisiones, si bien son importantes, no alcanzan todavía la significación que tienen en otros países, como en Estados Unidos, por citar un ejemplo.

La organización actual de las comisiones en el Congreso de la Unión, no es realmente la óptima, por ejemplo: la Cámara de Diputados sólo cuenta con veintidós, las cuales se integran con diecisiete diputados electos por el pleno de la Cámara a propuesta de la Gran Comisión; se prevé la posible participación de las minorías políticas en las comisiones, pero la disposición respectiva de la Ley Orgánica del Congreso, sólo dispone que se debe "procurar" su inclusión; dejando abierta la posibilidad de que esto no ocurra, es prácticamente potestativa de la Gran Comisión, presidida por la mayoría, decidir si incluye o no a los representantes de las minorías políticas; esta situación debería ser superada y estableciendo la participación de un número determinado de diputados

<sup>11</sup> Barthelemy, citado por Fraga, *ob. cit.*, p. 52.

<sup>12</sup> Víctor Manzanilla Schaffer sostiene que el trabajo real y efectivo del Congreso Mexicano es realizado por las comisiones y que éstas modifican, complementan o perfeccionan el 80% de las iniciativas de leyes del Ejecutivo Federal. *Ob. cit.*, p. 10.

de oposición en ellas, no únicamente para dar vigencia a los principios democráticos, sino hasta por fines prácticos. Su inclusión permitiría ahorrar tiempo en la aprobación de los proyectos.

En el Senado el número de comisiones es mayor, cuarenta y ocho para ser exacto, tal vez esta situación se deba a que está integrado por menos miembros. Ni en la Ley Orgánica ni en el Reglamento del Congreso existe disposición legal que limite el número de comisiones a las que puede pertenecer un senador, como sí sucede en la Cámara de Diputados, que los limita a tres. Puede ser que por esta razón existan senadores que pertenecen a diez comisiones o bien, el otro extremo, senadores que no pertenecen a ninguna.<sup>13</sup>

En algunos países, como Suecia e Inglaterra, los proyectos de ley son presentados en un comité conjunto, denominado mixto, formado por igual número de representantes de ambas cámaras. Este comité conjunto discute las particularidades del proyecto para poder superar las diferencias que pudieran presentarse. Una vez discutido el proyecto se asumen compromisos entre los integrantes del comité y se envía a las respectivas cámaras, donde es presentado simultáneamente para su posible aprobación.

Si no es aprobado por las cámaras, regresa al Comité Conjunto donde se llegará a un nuevo compromiso; pero si después de hacerlo, las cámaras al ponerlo nuevamente a votación, lo vuelven a rechazar, la iniciativa será rechazada definitivamente, excepto la Ley de Presupuesto.<sup>14</sup>

Otro caso singular es el del Senado Federal alemán, en él, las comisiones analizan el 99% de las iniciativas de ley, con la característica de que las comisiones están integradas por miembros del servicio civil; éstos, no son legisladores, sino empleados del senado que realizan el trabajo técnico-jurídico. Dejando finalmente al senado la labor política de decidir si aprueba o no las iniciativas.

Las Comisiones Legislativas Mexicanas deberán de nutrirse de estos ejemplos que nos da el derecho comparado adaptado a nuestras especiales características, los avances, que en la materia, se han realizado en otros cuerpos similares.

### III. ¿HACIA UNA NUEVA ESTRUCTURA DEL SENADO?

En México se nota una tendencia, cada vez más creciente, de la clase política dirigente por reformar el órgano Legislativo, hacerlo más operativo y dinámico. Pero este reformismo ha sido irregular y disparate. Únicamente ha enfocado sus esfuerzos a fortalecer una de las dos cámaras que conforman el sistema bicameral mexicano. Así, la Cámara de

<sup>13</sup> En el primer caso se encuentra Mariano Palacios Alcocer y, en el segundo, Silvia Hernández de Galindo.

<sup>14</sup> Wheare, *ob. cit.*, p. 139.

Diputados, ha tenido las siguientes reformas importantes: en el año de 1963 se reformó el artículo 54 constitucional para permitir el acceso a las minorías políticas mediante la figura de diputados de partido. La reforma de febrero de 1972, disminuyó el porcentaje de votación total del 2.5% al 1.5% y aumentó el número de diputados de minoría de 20 a 25. La más importante, en nuestra opinión, la reforma de 1977, modificó los artículos 51, 52, 53, 54 y 55 constitucionales para permitir la integración de una verdadera cámara pluralista a través de la adopción de un nuevo sistema representativo: el mixto, con dominante mayoritario; además, dicha reforma, convirtió en facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la revisión anual de la cuenta pública, antes realizada por las dos cámaras. De estas reformas hemos dicho que convirtieron:

a la Cámara de Diputados en el centro de discusión política más importante del país. Así ocurrió durante la discusión de alguna iniciativa de ley o durante la comparecencia de funcionarios del gobierno federal que, por mandato constitucional, acudían a informar del estado que guardaban los asuntos de su ramo. En ocasión al debate, se polemizaba, no sólo en torno al asunto particular, sino enjuiciaba y cuestionaba el sistema político mexicano.<sup>15</sup>

Sin embargo, a pesar de este significativo avance, el Senado ha permanecido prácticamente inmutable. Las reformas que ha experimentado han sido intrascendentes, por ejemplo: se redujo la edad mínima para alcanzar el cargo de senador, de 35 a 30 años; otra reforma le otorgó la facultad de analizar la política exterior del ejecutivo; hasta el momento no es posible medir el alcance y significado de tal facultad.

Por otro lado, al Senado le fue quitada la facultad de intervenir en el análisis de la cuenta pública, actualmente es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados.

Es cierto que con esta reforma únicamente se regresó al sistema de la Constitución de 1857 con las reformas de 1874, pero provocaron que el Senado se alejara, todavía más, de la posibilidad de vincularse con los problemas del país.

En los países con sistema parlamentario, especialmente aquellos que pertenecen al sistema de la *Commonwealth*, las llamadas cámaras altas o segundas cámaras son menos poderosas que las cámaras bajas o primeras cámaras, esto parece ser así debido principalmente a la diferencia del origen del poder de cada cámara. Es indudable que el origen popular de las cámaras bajas se impone sobre el de las cámaras altas, que en muchos casos, como el inglés, es aristocratizante.

<sup>15</sup> Rodríguez Lozano, Amador, "La Reforma Política en el Senado. Una propuesta, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, UNAM, en prensa.

Pero no es éste el caso del sistema mexicano, donde ambas cámaras son electas bajo el principio del sufragio universal y directo de los ciudadanos; en México se presupone que deberían tener poderes similares; el hecho de que existan facultades exclusivas para cada cámara no es otra cosa que la aplicación del principio de la división del trabajo y, por otro lado, una reminiscencia histórica, producto de la aventura unicameral de 1857.

En todo caso, si se tratara de otorgarle preeminencia a alguna de las dos cámaras, quizás ésta debiera ser la de senadores, por ser éstos electos en una circunscripción electoral más amplia y por ser más larga la duración de su periodo.

Afortunadamente esto no es posible, cuando menos teóricamente, en el ordenamiento constitucional mexicano, donde las dos cámaras tienen igual jerarquía; esto parece deducirse del hecho de que en caso de una discrepancia entre ambas cámaras para fijar la fecha de terminación anticipada del periodo de sesiones, no prevalece el criterio de ninguna, sino que es el Ejecutivo federal quien decide en último caso.

Sin embargo, decíamos que la tendencia ha sido la de fortalecer la Cámara de Diputados y dejar intacta la estructura del Senado, prácticamente la misma de 1824, provocando con ello una verdadera difunción en el Congreso Federal.

### *El pluripartidismo en el Senado*

Parte de la doctrina constitucional mexicana, el sector más conservador, ha querido y conseguido mantener al Senado como instancia de reflexión y control legislativo,<sup>16</sup> aislarlo de la evolución política del país y mantenerlo monopartidista, sin posibilidad de que se oigan, al menos, algunas voces de otras corrientes ideológicas.

Wheare, al realizar un análisis comparativo de las diferentes legislaturas del mundo, destacaba la relación que guarda la forma en que se construye la sala de sesiones, con el desarrollo de la democracia.<sup>17</sup> En la mayoría de los países de Europa Occidental no se concibe un parlamento sin oposición; por ello, las cámaras están construidas en semi-círculo, para que al lado del presidente de la Cámara (Speaker), se sienten aquellos diputados que sostienen o apoyan al gobierno y del otro lado, la oposición a él.

La sala de sesiones del Senado mexicano es rectangular, tal parece que incluso en su construcción, no contemplara, ni como mera posibilidad, la inclusión de senadores opositores al gobierno. Tal vez las características de su construcción no influyan de ninguna manera en la

<sup>16</sup> Rodríguez, *ob. cit.*

<sup>17</sup> Wheare, *ob. cit.*, pp. 44 y ss.

decisión de mantenerse monopartidistas, pero vale la pena mencionar tal circunstancia, aunque sea como mera curiosidad.

En otro trabajo expusimos la necesidad impostergable de que el Senado cambie sus estructuras y principios y permita la inclusión de senadores que representen otras corrientes partidistas diferentes a la que hasta ahora ha sido la exclusiva.

Ahí afirmamos que no existía ningún obstáculo teórico que impidiera la reforma del Senado por que:

En México por razones histórico-jurídicas, y por el desarrollo particular de nuestro sistema político, los senadores han dejado de ser representantes de las entidades federativas.<sup>18</sup>

Creemos importante insistir en tal idea, es urgente que el Senado se revitalice, que cobre presencia en la comunidad y aumente su eficacia y prestigio, particularmente por el bien del Congreso Federal y, en general, por el del sistema político mexicano.

La costumbre y la tradición políticas son de gran importancia en el sistema político mexicano, por ello proponemos:

- I. Preservar el principio de igualdad en el número de miembros por cada entidad federativa incluyendo el Distrito Federal.
- II. Que las fórmulas senatoriales, propietario y suplente, continúen siendo votadas exclusivamente por los ciudadanos de cada entidad federativa.
- III. Adoptar el sistema electoral mixto que actualmente regula la elección de la Cámara de Diputados: mayoría relativa con representación proporcional.
- IV. Se aumente el número de senadores a cuatro por cada entidad federativa; tres electos bajo el sistema de mayoría relativa y el cuarto según las reglas de representación proporcional. (Bajo este sistema el partido mayoritario contaría con las tres cuartas partes del total de senadores, manteniendo una clara mayoría.)
- V. En la elección de senadores bajo el principio de representación proporcional se podría seguir el siguiente procedimiento.
  - a. Realizada la elección se sumará la votación obtenida por cada partido político, en todas las entidades federativas;
  - b. El total que resulte de los votos emitidos a su favor servirá para asignarle los escaños, de acuerdo a la fórmula electoral aplicada.
- VI. Para la asignación de escaños podrían seguirse los siguientes principios:
  - a. De acuerdo a la votación obtenida, se asignará a los parti-

<sup>18</sup> Rodríguez, *ob. cit.*, p. 13.

dos políticos el lugar obtenido en la preferencia electoral de los ciudadanos.

b. Se iniciará el reparto de escaños con el partido político que haya obtenido el mayor número de votos, siguiendo después un estricto orden de prelación.

c. Para la distribución de escaños a cada partido, se escogerá primeramente al candidato que haya obtenido mayor votación, continuando la asignación en forma descendente hasta llegar al número de senadores que le correspondan, de acuerdo a la votación obtenida y a la fórmula electoral aplicada.

VII. Incorporar los principios básicos de las reformas constitucionales de 1977, en lo que respecta a mínimos de votación, de acreditación de candidatos, etcétera.

Una de las posibles críticas que pudiera hacerse a la anterior propuesta de reforma sería que se duplicaría el número de senadores, lo que para muchos representa un serio problema, toda vez que se supone que las cámaras altas son normalmente pequeñas asambleas en donde se reflexiona sobre lo actuado en las cámaras populares. Esto en México no acontece por un sinnúmero de razones; salvo en determinadas materias donde los proyectos de ley deben iniciarse en la Cámara de Diputados. En las demás materias pueden originarse en la Cámara de Senadores o en la de Diputados indistintamente.

Por otro lado, no todos los senados federales son pequeños, por ejemplo, en Canadá está integrado por 102 miembros.<sup>19</sup> En Australia, son 10 miembros por cada uno de los estados que integran la Federación.<sup>20</sup>

En todo caso, esta propuesta no es de ninguna manera definitiva, sino que aspira a ser enriquecida con la docta opinión de los estudiosos del derecho constitucional que se han dado cita en este magno evento.

## CONCLUSIONES

1. Las asambleas legislativas no se encuentran en crisis, sino en un periodo de autocrítica que requiere de redefinir con claridad y profundidad sus nuevos objetivos.
2. La labor de los congresos no se reduce a la creación de leyes, su principal importancia radica en el debate ideológico y en la crítica edificante que se realiza con motivo del proceso legislativo.
3. El Congreso Federal Mexicano requiere de una profunda reorganización, deben producirse grandes cambios en sus fines y objetivos y una reorientación democrática de sus políticas.
4. Las reformas efectuadas en el Congreso Federal Mexicano, se han

<sup>19</sup> Wheare, *ob. cit.*, p. 22.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 135.

limitado a revitalizar una de las cámaras que componen el sistema bicameral mexicano: la Cámara de Diputados, dejando intactas las estructuras que el Senado, prácticamente las mismas, desde 1824.

5. Es urgente que el Senado se revitalice, que cobre presencia pública y aumente su eficacia y prestigio político.
6. Es necesario terminar con el monopartidismo en el Senado y permitir, a través de fórmulas electorales imaginativas, el acceso a las diferentes corrientes ideológico-partidistas que conforman el espectro político mexicano.
7. El actual periodo de sesiones del Congreso es demasiado corto para la intensa actividad legislativa que en él se realiza, por lo que deberá aumentarse o regresarse al anterior sistema de dos periodos de sesiones al año.
8. Debe incorporarse a la Constitución una disposición que obligue a los legisladores a realizar consultas con su electorado durante el periodo de receso del Congreso.
9. El Congreso Federal Mexicano debe actualizarse mediante la adopción de instrumentos electrónicos que ayuden a agilizar el proceso legislativo.
10. Los congresos son importantes formadores de opinión pública, por lo que deberán difundir masivamente sus debates y discusiones.
11. Las comisiones legislativas son de gran importancia en la actividad parlamentaria contemporánea, por lo que deberán actualizarse, incorporando las experiencias realizadas en otros cuerpos legislativos de otras latitudes.