

29
20)



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

EL SISTEMA DE COMISIONES DEL SENADO DE LA REPUBLICA EN LA LVI LEGISLATURA. 10. Y 20. AÑO DE EJERCICIO

T E S I S

Que para obtener el Título de:

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública Especialidad en Ciencia Política

P r e s e n t a:

HECTOR CALLEROS RODRIGUEZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. ARTURO ALVARADO MENDOZA



México, D. F.

1997

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCION	p. 1
CAPITULO 1. La Legislatura Bicameral En El Sistema Político Mexicano	
1.1 La Legislatura Bicameral.....	p.10
Cuadro 1	
1.2 El Senado.....	p.20
Cuadro 2	
1.2.1 Las Facultades Exclusivas.....	p.26
1.2.2 Las Facultades Concurrentes.....	p.33
1.3 Los Grupos Parlamentarios.....	p.37
CAPITULO 2. El Proceso Legislativo	
2.1 Introduccion.....	p.45
2.2 El Proceso.....	p.47
Cuadro 3	
2.3 El Proceso Senatorial.....	p.51
Cuadro 4	
2.4 El Proceso en la Comision.....	p.55
Cuadro 4.1	
CAPITULO 3. El Sistema De Comisiones De La LVI Legislatura.	
3.1 La Comision.....	p.63
3.2 Las Funciones de la Comision.....	p.65
3.3 El Sistema de Comisiones.....	p.70
3.4 Los Tipos de Comisiones.....	p.72
3.5 El Sentido de los Votos.....	p.76
3.6 La Especializacion del Trabajo.....	p.79
CONCLUSIONES	p.82
ANEXO	p.87
Cuadro 5 El sistema de comisiones del Senado de la República	
Cuadro 6 Dictámenes legislativos	
Cuadro 7 Actividades de las comisiones	
Cuadro 8 Sumario de la LVI legislatura	
Cuadro 9 Comisiones activas	
Cuadro 10 El sistema de comisiones. Análisis	
Cuadro 11 Los grupos parlamentarios	
Bibliografía	p.88
Hemerografía	p.93

EL SISTEMA DE COMISIONES DEL SENADO EN LA LVI LEGISLATURA. 1o y 2o AÑO DE EJERCICIO

INTRODUCCION.

La LVI legislatura es la primera integrada con 128 senadores, que incluye senadores de la LV legislatura y senadores asignados a las primeras minorías de cada estado en las elecciones federales de 1994.¹

Los estudios realizados sobre el Senado de la República enfocan a la institución mas como una necesidad jurídica que como un sistema en sí mismo.

Basado en mis observaciones de las sesiones de algunas comisiones, las entrevistas con funcionarios del Senado y con secretarios técnicos de comisiones; así como en documentos oficiales (Diario de Debates, los Cuadernos de Apoyo Parlamentario y versiones estenográficas de reuniones de comisiones) y en la bibliografía y hemerografía disponible, pude responder a dos preguntas concretas: ¿Cuántas comisiones existen y Por qué? y ¿Cuáles y cuántas participan en el proceso legislativo? Recordemos que el proceso legislativo enlaza a las dos cámaras del Congreso de la Unión con el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

Cuando me acerqué al Senado para conocer sus actividades hallé una institución que aunque pequeña, era difícil de asir; busqué ayuda en los estudios realizados sobre el Senado pero me enfrenté con la visión jurídica e histórica de la Cámara de Senadores poco útiles para mi estudio.

Tenia yo interés por conocer las actividades de un cuerpo colegiado que se divide en subcuerpos colegiados. Reuní todas las referencias habidas y las sistematizé en un cuerpo

¹ Ver Alvarado, Arturo. "Los resultados de la elección para senadores" en La voz de los votantes, p. 274

coherente de ideas que ofreciera una explicación de la Cámara centrando la atención en dos formas internas de organización: las comisiones ordinarias y especiales y los grupos parlamentarios.

Cuando el Dr. Guillermo Pastor me introdujo al análisis matemático de los procesos de votaciones en cuerpos colegiados, traté de orientar mi investigación en una dirección totalmente empírica, decidí renunciar a ese análisis porque en el Senado la información sobre sus actividades (duración de las sesiones de las comisiones, número de reuniones de las comisiones antes de emitir un dictamen, número de asistentes a las sesiones) no existe y como observador ajeno al Senado es prácticamente imposible rastrear el trabajo de las comisiones y reducirlo a indicadores numéricos. Decidí, entonces, emprender el estudio de las comisiones del Senado desde una perspectiva sistémica, definiendo como indicador confiable de las actividades de las comisiones la redacción de dictámenes. Tuve la fortuna de ahorrarme meses de investigación en el Diario de Debates gracias a los Cuadernos de Apoyo Parlamentario, que sintetizan las actividades legislativas de la Cámara.

La investigación es un análisis descriptivo, es cierto, pero no existía ningún estudio que me guiara en el proceso de comprensión de la Cámara y la mejor manera que encontré para iniciar fue concentrar mi estudio en sistematizar las opiniones existentes sobre el Senado y en la descripción de las características y necesidades a las que responde el sistema de comisiones y sobre las cuales podía disponer de información. El Dr. Guillermo Pastor de manera entusiasta me ayudó con los senadores para que yo pudiera asistir a algunas sesiones de comisiones; gracias al senador Juan S. Millán fui autorizado para consultar las versiones estenográficas de las sesiones de las comisiones, en poder de la Dirección de Estenografía.

Estas fuentes básicas, así como algunas entrevistas con secretarios técnicos de comisiones, de información me permitieron realizar esta investigación.

El periodo de estudio del sistema de comisiones del Senado de la República en la LVI legislatura en dos años de ejercicio constitucional inicia con la creación de las comisiones el 1 de noviembre al 22 de diciembre de 1994, y continua durante toda la legislatura. Del 16 de marzo al 29 de abril de 1995 (Primer y segundo periodo de sesiones ordinarias del primer año de la LVI legislatura), del 17 al 27 de enero de 1995 y del 6 al 8 de marzo de 1995, y del 17 al 25 de mayo de 1995 (Primer, segundo y tercer periodos de sesiones extraordinarias del primer año de la LVI legislatura); del 7 de septiembre al 14 de diciembre de 1995 y del 19 al 29 de abril de 1996 (Primer y segundo periodo de sesiones ordinarias del segundo año de la LVI legislatura).

Pude percatarme que en dicho proceso participan menos de la mitad de las comisiones, que el patrón de trabajo es dictaminar en Comisiones Unidas; que de estas se desprende una comisión redactora que puede trabajar en dos formas: nombrar algunos senadores de entre los miembros de la(s) comisión(es), o bien, que el presidente de una de las comisiones elabore un "proyecto de dictamen".

Exponiendo algunos datos afirmo la existencia de un Senado partidario en lugar de un Senado federal; aquí, el contenido esencial de la explicación es una relación discernida e identificada de entre muchas. La dificultad para el analista surge cuando se quiere elaborar una variable que "mida" el carácter federal del Senado.

El espacio donde se concatenan todos los elementos del proceso senatorial es la sesión de la asamblea y no la sesión de la comisión.

La redacción de un dictamen es un proceso multicausado en el cual es posible imputar resultados concretos a personas concretas y no a legalidades abstractas. Entre los componentes causales de un proceso suponemos algunos que son determinantes. Debemos comprender qué lógica motiva que comportamiento; los valores o fines pueden ser tratados como datos para explicar el desarrollo de la acción.

Estudiar las comisiones a través de su deber incluíble, comprometido y hasta forzoso de redactar dictámenes es un modo confiable de conocer las actividades concretas del Senado y sus comisiones; por consiguiente, excluyo de mi investigación las actividades que realizaron las comisiones durante los dos primeros años de ejercicio de la LVI legislatura que no fueron la redacción de un dictamen (seminarios, coloquios, encuentros organizados por algunas comisiones). El criterio subyacente para realizar esta exclusión es el mismo del liberalismo clásico que define a los cuerpos colegiados como cuerpos legislativos.

El objeto central de análisis son las interacciones entre los senadores que se sintetizan en el dictamen de la comisión. El dictamen es la unidad de análisis porque expresa, por una parte, la posición de la comisión como un todo respecto de las iniciativas, la disciplina de partido y la dinámica compromiso-diferencia entre fracciones.

Una comisión puede ser entendida como un sistema, como unidad objetiva expresada en relaciones recíprocas entre sus elementos (los senadores que la integran) y las instituciones del ambiente externas como los grupos parlamentarios, la Gran Comisión y la mesa directiva; entendiéndolo por institución un "campo de decisiones circunscritas"². Estas instituciones senatoriales en algunas circunstancias influyen el trabajo de las comisiones.

² Lugan J.C. *Op. cit.* p. 31.

Los partidos y las comisiones son las principales formas de organización; las diferencias de estas organizaciones radica en las funciones de cada una.

Las relaciones entre senadores son deliberadas, no son azarosas; el objetivo de mi investigación es formalizar, clasificar y cuantificar las relaciones que tienen lugar en las comisiones, evitando los juicios de valor; explicar la función de las comisiones en el proceso senatorial.

“La razón esencial del sistema político es el manejo del conflicto”³. El mismo sistema es consecuencia de la correlación de fuerzas sociales; la sociedad es un equilibrio dinámico e imperfecto. La interacción es la unidad mínima de análisis de los fenómenos, cuyos sujetos son los hombres o los grupos.

Un sistema es una red causal de relaciones donde podemos identificar intercambio y perturbación en las relaciones; los elementos de cambio de un sistema son el ambiente y los requerimientos internos de la organización. El Senado puede ser entendido como un sistema si nos concentramos en las relaciones recíprocas y estables que en él suceden. En las instituciones las relaciones recíprocas son estables porque están respaldadas por sanciones y relacionadas con necesidades u orientaciones valorativas de la sociedad y de la misma organización, donde cada miembro hace aportaciones para garantizar la subsistencia del sistema.

El Senado de la República, entendido como sistema, está formado por elementos que tienen funciones específicas e interdependientes que no están perfectamente integradas; subsiste el hecho de la desorganización. Las funciones del Senado y el comportamiento que

³ Bejar, Luiza. El papel de la legislación... Tesis Doctoral. p. 22.

demandan no están plenamente institucionalizadas, es decir, sus funciones no están plenamente diferenciadas de su ambiente y usa criterios particulares y discrecionales en vez de universales para conducir sus asuntos internos.

Sorokin y Merton explican que "la integración social nunca es completa y toda sociedad y toda cultura contienen ...elementos que no encajan bien en el conjunto" social⁴. Los órganos especializados del Senado -las comisiones- necesitan estar integrados aunque su especialización los conduzca a la dispersión. Durkheim explica que la diferenciación social se vuelve la solución pacífica de la lucha por la vida;⁵ en efecto "*si el trabajo del Senado se divide mas a medida que aumentan sus integrantes y las interacciones entre ellos, no es porque las circunstancias exteriores sean mas complejas, es porque el conflicto interno es mas intenso*".

Considero que el trabajo en el Senado se ha dividido en 71 comisiones porque ha aumentado el número de senadores (volumen social segun Durkheim) y sus interacciones (densidad social), pero el trabajo no se ha dividido en el Senado para organizar a la institución y hacer que responda a las necesidades de una sociedad compleja; solamente el 44% (31 comisiones) dictaminaron en dos años de ejercicio de la LVI legislatura; la existencia de las 40 comisiones restantes responde a la necesidad de "mitigar" el conflicto entre los grupos parlamentarios pero principalmente dentro del grupo parlamentario del PRI.

Durkheim explica que el número de interacciones sociales (densidad social) aumenta por regla general con el aumento de la población (volumen social)⁶. En el caso del Senado, vemos que no sucede así; podemos comprender esta afirmación a partir del número de

⁴ Timasheff, N. *La Teoría sociológica* p. 289.

⁵ Durkheim, Emile. *La división del trabajo...* Vol II. p. 47.

⁶ *Id.* Vol II. p. 42.

comisiones activas respecto del numero de comisiones existentes, del número de dictámenes redactados en dos años de legislatura y de la estructura del sistema de comisiones.

En la LVI legislatura nosotros podemos observar un Senado diversificado en cuanto a número de comisiones orientadas a asuntos particulares pero no un Senado especializado en sus funciones ni que especializa a sus integrantes. Este hecho debido, por una parte, a la escasa influencia de la comisión en el Senado y en el sistema político y por otra parte, al hecho de que pocos senadores están dispuestos a invertir mas tiempo del necesario en atender los asuntos de la comisión.

La división del trabajo ... "no es tan solo una institución social que tiene su fuente en la inteligencia y en la voluntad de los hombres..."⁷ La mejor manera de estudiar la división del trabajo es buscar a quien sirve y de quien depende.⁸ La división del trabajo es causada por necesidades y estas pueden ser contradictorias; la función de la división del trabajo del Senado en comisiones no tiene por objetivo hacer eficaz a la Cámara sino asegurar el compromiso de los senadores en vista de que han recibido beneficios, entre ellos, presidir una comisión. "Teniendo las mismas necesidades y persiguiendo los mismos objetos ... se encuentran en rivalidad."⁹ La división del trabajo en comisiones proporciona a un mayor número de senadores los medios de mantenerse en el juego de las decisiones camorales. Esta es la necesidad a la que responden las 71 comisiones del Senado.

Presidir una comisión significa establecer una red de responsabilidades y compromisos entre grupos parlamentarios y entre senadores miembros de un mismo grupo parlamentario.

⁷ Id. Vol. I p. 59.

⁸ Id. p. 67.

⁹ Id. Vol. II p. 47.

Los Acuerdos Parlamentarios entre los partidos presentes en el Senado y la disciplina de partido tiene una lógica propia.

Ahora bien, el trabajo no se distribuye entre individuos independientes que se reúnen y asocian para poner en común sus diferentes aptitudes sino entre individuos entre los cuales existen lazos morales y compromisos pero "[...] la especialización no es la única solución posible a la lucha por la vida; hay también la emigración... la resignación... la eliminación total..."¹⁰

El Senado no es una institución compleja porque sus relaciones con la sociedad no son diversas, numerosas ni constantes; las comisiones funcionan cuando el Ejecutivo requiere que funcione el proceso legislativo. Las relaciones del Senado se hallan concentradas en las necesidades legislativas del Ejecutivo.

La existencia de 71 comisiones ordinarias y especiales no invalidan la existencia de un centro de autoridad presente en el coordinador del grupo parlamentario que tiene mayoría en la Cámara, que es el presidente de la Gran Comisión. Las comisiones del Senado están "coordinadas... alrededor de un mismo órgano central que ejerce sobre el resto del organismo una acción moderatriz"¹¹; éste órgano es la presidencia de la Gran Comisión.

Podría pensarse que el elevado número de comisiones y de miembros de cada comisión multiplicarían las interacciones, el hecho es que pocos senadores participan y generalmente son los mismos. Esto sucede en los tres grupos parlamentarios.

Además, una de las características de la LVI legislatura, es que han prevalecido las semejanzas entre grupos parlamentarios. Podemos pensar que en el senado, el senador obra

¹⁰ Id. Vol. II p. 72.

¹¹ Id. vol I. p. 226.

...”en vista de fines que no le son propios, ...(de) hacer concesiones, ...(de) consentir compromisos, ...(de) tener en cuenta intereses superiores a los suyos.”¹²

Las comisiones son instituciones porque sus relaciones son constantes en un área de decisiones circunscritas. La interacción está regulada por normas o principios, aceptados o impuestos, que determinan la conducta que se espera de los senadores en situaciones específicas, los hechos políticos no son hechos individuales ...”hay maneras de actuar, de pensar y de sentir que son externas al individuo y que poseen el poder de ejercer coacción sobre él “(Las) instituciones son... hechos sociales, puesto que tienen una existencia externa... del individuo y lo coaccionan.”¹³ En un pequeño cuerpo colegiado como son las comisiones, hay interrelaciones caracterizadas por la conducta significativa de algunos actores¹⁴.

Una función es una correspondencia entre comportamiento y necesidad. La función de la comisión en el proceso legislativo tiene cuatro grandes momentos: recepción de la iniciativa, elaboración del dictamen, discusión y votación del dictamen. La función de la comisión es proveer de dictámenes al cuerpo senatorial para que éste vote. (Ver cuadro 4.1)

¹² *Id.*, vol I, p. 278.

¹³ *Timasheff. Id.* p.141.

¹⁴ *Id.*, p. 231.

CAPITULO I. LA LEGISLATURA BICAMERAL EN EL SISTEMA POLITICO MEXICANO.

1.1 LA LEGISLATURA BICAMERAL

El valor fundamental del liberalismo es la libertad del individuo; la doctrina liberal determina la limitación del poder por el poder mismo como garantía de conservación de la libertad.

"La voluntad general legitimada por el principio (de mayoría) se adecua mal a la idea-fuerza liberal de limitación del poder."¹³ Este es uno de los fundamentos del bicameralismo y de los derechos de las minorías legislativas. La doctrina liberal supone que las dos Cámaras del Congreso cooperen y se enfrenten entre sí y que se enfrenten contra el Ejecutivo, para decidir sobre las cuestiones públicas.

La organización del poder legislativo en dos cuerpos colegiados (Cámaras) integrados por individuos electos se llama legislatura bicameral. El bicameralismo, superior o deficiente respecto al unicameralismo, es una vieja disputa inconclusa de la doctrina constitucional. No podemos determinar la conveniencia o inconveniencia de modo absoluto sin una base empírica que nos permita hacer una comparación científica.

Los criterios según los cuales se organizan cada una de las Cámaras responden a cinco preguntas básicas: ¿Qué representa cada cámara?; ¿Cuál debe ser la relación entre las cámaras?; ¿Cómo deben renovarse?; ¿Que atribuciones debe tener cada una?; ¿Cuántos miembros deben integrarla?

¹³ Chueca Rodríguez, Ricardo. "Teoría y práctica del bicameralismo". . en *Revista Española de Derecho Constitucional*. p. 67.

Las respuestas que se han dado a estas preguntas en México a través de los años son útiles para comprender la función de las instituciones colegiadas dentro del sistema de gobierno.

Para crear una estructura bicameral son necesarias decisiones concretadas en leyes constitucionales y electorales; el artículo 50 de la Constitución de 1917 determina la creación de dos Cámaras. La existencia de una segunda cámara no es una necesidad jurídica sino un "artificio resultante de la necesidad política..."¹⁶

Integrar dos cuerpos colegiados "corresponde al afán liberal...por impedir los excesos... a los que... conducía... una sola cámara..."¹⁷ La Cámara única, opinaban los constituyentes mexicanos del siglo XIX, es un poder sin límites y un poder sin límites es el despotismo; León Guzmán diputado constituyente de 1856 alegaba que "Todo poder tiende a ensancharse" y el sistema unicameral no tiene ningún freno.

Los intereses son contrarios de tal manera que en el examen de las leyes es necesario contar con opiniones y sentimientos opuestos. En el sistema de dos Cámaras se abre un campo mas amplio a la representación de opiniones e intereses. La creación de una segunda Cámara abre un espacio legal a los intereses y opiniones para que se enfrenten, se contengan y transijan.

Uno de los argumentos a favor del bicameralismo es el que señala que una sola Cámara reduce a una sola la representación de dos elementos distintos; la población y los territorios que integran la federación. En el sistema de dos Cámaras cada una representa un principio propio. Los políticos del siglo pasado confiaban en que los principios, con los cuales

¹⁶ Chasco. Id. p. 65.

¹⁷ Pantoja, David. "Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado"... en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, p. 82.

diferenciaban a cada Cámara, crearían el efecto conflicto-cooperación entre ellas y el mismo efecto en la relación Congreso-Ejecutivo. Cada Cámara ha sido definida para una función específica con facultades exclusivas.

La distribución de competencias a cada una de las Cámaras está en función del principio que representa; los constituyentes mexicanos tuvieron diferentes opiniones sobre las relaciones que deben guardar las Cámaras entre sí; ¿Debe una Cámara tener facultades exclusivas o únicamente concurrentes?; ¿Puede iniciar leyes?; ¿Debe sujetarse una Cámara a la otra? Los constituyentes mexicanos han decidido que la Cámara de Diputados tenga facultades sobre aquellos asuntos que afecten directamente a la población; el Senado tendría jurisdicción sobre los asuntos que afecten el interés de los estados. La diferencia entre los dos cuerpos colegiados radica en los criterios geográficos utilizados para elegir a los integrantes de cada Cámara; el Senado representa a los estados miembros de federación "que es una circunscripción electoral mas amplia que ...[la Cámara de Diputados] y duran el doble del tiempo en el cargo."¹⁸

El Senado, sin la concurrencia de la Cámara de Diputados, no tiene atribución alguna para expedir leyes y viceversa. El constituyente de 1917 reconoció...

"La igualdad estricta entre ambas cámaras en materia de creación legislativa ...salvo ...proyectos de ley o decreto cuya resolución fuera de la exclusiva competencia de una de las dos cámaras, dispuso que todo proyecto fuese discutido sucesivamente en ambas."¹⁹

Las constituciones mexicanas han previsto situaciones de conflicto entre los poderes federales; cuando haya conflicto entre una Cámara y el Ejecutivo, se supone y se procura que la otra Cámara intervenga como mediadora; o bien, que las Cámaras resuelvan sus

¹⁸ Alvarado en *Op. cit.*, p. 273.

¹⁹ Pastoja. *Op. cit.*, p. 108.

conflicto según las mayorías reglamentadas. Esta relación pretende asegurar el continuo funcionamiento del sistema político y evitar la parálisis. Existe una tercera hipótesis respecto al conflicto entre los poderes; cuando haya conflicto entre las dos Cámaras y el Ejecutivo, se presume que es el Congreso el que tiene la razón, siempre y cuando las Cámaras cumplan con los requisitos de mayoría necesarias en cada votación (3/4 en caso de que el presidente vete una disposición del Congreso).

La razón fundamental del bicameralismo mexicano era justificar la lentitud y tardanza en el proceso legislativo. El objetivo de los promotores del bicameralismo mexicano era fundamentalmente uno: obstruir las decisiones de la Cámara de Diputados; así lo confirma la experiencia de un diputado federal; "El senado ...ha sido ...un aditamento del poder presidencial que controla, limita y frena la acción de la cámara de diputados."²⁰ (sic)

Otro de los temores que impulsó la institucionalización del bicameralismo en México ha sido que el Congreso predomine sobre el Ejecutivo; los constituyentes mexicanos han preferido que sea el ejecutivo quien predomine sobre el legislativo.

El poder ejecutivo se empeña en influir indebidamente en los actos del legislativo; León Guzmán explicaba que éste abuso era mas fácil de realizar en una que en dos Cámaras. El Ejecutivo, comenta Guzmán, tiene mas medios de corrupción, cohecho, favoritismo, parcialidad, preferencias, auxilios extraordinarios, recomendaciones; "que casi es infalible... contar con una mayoría"²¹; así también, la disciplina de partido y el compromiso entre funcionarios y legisladores de un mismo partido facilitan la existencia de una mayoría estable.

²⁰ Córdova, A. en *Colección III UNAM- Senado de la Republica*. p. 170.

²¹ Guzmán Oropeza, M. comp. *León Guzmán*, p.137.

Una de las condiciones del buen gobierno es la estabilidad, la continuidad de las formas de organización. En "Una sola cámara que se renueva totalmente en cortos periodos... las tradiciones no se continúan..."²².

La renovación total del Senado, otro tema en discusión desde 1824, ocasiona la innovación constante, la improvisación y la inexperiencia de los legisladores en los negocios del gobierno. La renovación por mitad, criticaban en 1824, tiene el inconveniente de que a la vieja mitad ceda la inexperiencia de la nueva y aquella prevalezca sobre ésta. El Senado es un cuerpo que piensa y delibera, pensaban los constituyentes de 1824; pero también obra en ciertos casos, por eso es conveniente la renovación por mitad para conservar la experiencia.

En 1986 el dictámen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, favoreciendo la representación de senadores de primera minoría expuso: La revisión trienal parcial del -Senado permitirá a los partidos un acceso mas frecuente al Senado; en 1996 se creyó que la renovación total sería mas conveniente para ese órgano.

"...(Se) piensa que en un régimen democrático el sistema bicameral es garantía de un buen proceso legislativo..."²³ pero en México el sistema bicameral tampoco ha tenido buenos resultados. Ignacio Burgos explica que "A una discusión incompleta, frecuentemente ligera y precipitada en una de las dos asambleas, sigue en la otra una discusión que ni es mas profunda ni mas luminosa."²⁴

Las legislaturas se han desarrollado lentamente respecto al Ejecutivo "...el fenómeno (ha) sido considerado como una de las tendencias del Estado Moderno..."²⁵ "El protagonismo del

²² Id. p. 129.

²³ Córdova, A. en *Op. cit.* p. 169.

²⁴ Burgos Orimela, *Breve estudio...* p.65.

²⁵ Béjar, Luisa. *El papel de la legislatura...* Tesis Doctoral. p. 1.

Ejecutivo en el trabajo legislativo, es congruente con los principios de disciplina de partido y solidaridad entre los funcionarios priistas.²⁶ Esto se explica porque reglamentos son cada vez mas útiles para aplicar y fijar los alcances de la ley, esta condición inhibe la labor legislativa del congreso.

...“La pérdida de preponderancia de las legislaturas...se justifica con la supuesta exigencia de soluciones rápidas y de orden técnico, contrarias a la lógica de trabajo de éstos cuerpos, lentos y carentes de especialización.”²⁷

Los liberales mexicanos supusieron que una legislatura controlaría una gama demasiado amplia de funciones pero nunca y previeron la capacidad para llevarlos a cabo adecuadamente; las legislaturas han devenido en cuerpos ineficaces para atender los asuntos públicos.

“...El objetivo de la legislatura no es el de gobernar. Pero ha sido empeño de las legislaturas por realizar estas funciones...”²⁸ El Congreso de la Unión no ejerce actos de poder contra el Ejecutivo porque éste no lo permite y aquel no tiene la estructura técnica para contraponerse o mantener autonomía.²⁹

La debilidad técnica del Congreso puede explicarse según los recursos monetarios de que dispone respecto a los poderes federales; según el documento inédito Reflexiones sobre los viajes en participan los diputados del (PAN), el presupuesto del Congreso de la Unión fue de 1, 544 millones de pesos de un presupuesto total para el Gobierno Federal (es decir, los tres poderes) de 25, 848 millones.

²⁶ Ruiz Mamián, J.F. en *Coloquio III UNAM- Senado de la Republica*, p.87.

²⁷ Béjar, Luisa. “Angulo de reflexión” en *Asamblea*, Mayo 1996. p. 23

²⁸ Wheat. *Legislatura*, p. 172.

²⁹ Peralta, Francisco. *Crónicas y anécdotas de la LVI Legislatura*. 3 de octubre de 1995. no.15. p. 8.

Cuadro 1. PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION 1996

PODERES FEDERALES 1996	TOTAL en millones de pesos	PORCENTAJE
PODER LEGISLATIVO	1,544	5.97%
PODER JUDICIAL	2,343	9.06%
SG	2,769	12.6%
SRE	1,801	8.2%
SHyCP	6,454	29.4%
SAGyDR	4,278	19.5%
STyPS	2,236	10.2%
PGR	2,195	9.9%
SEDESOL	2,228	10.1%
PODER EJECUTIVO	Total: 21,962	84.94%
Gasto total poderes federales		

El cuadro 1, elaborado con algunos datos del documento antes mencionado muestra el presupuesto de gastos de cada uno de los tres poderes federales respecto a los egresos de la federación en 1996.

Es un hecho que algunas secretarías tienen un presupuesto mayor que las dos cámaras del Congreso de la Unión. Esta es la estructura presupuestal del presidencialismo; ésos son los medios de coerción y persuasión con los que cuenta el Ejecutivo para asegurar una mayoría estable en el Congreso de la Unión en general y en el Senado en particular.

En las legislaturas la voluntad de la mayoría de los representantes debe tener límites; la mayoría no debe aplastar a la minoría y alterar la constitución de la sociedad sin ningún obstáculo. En México, el Congreso de la Unión tiene una sola regla en todas sus deliberaciones, en el pleno o en las comisiones; ésta es la mayoría de votos (absoluta,

calificada o relativa). Los representantes de la nación y de la federación en el Congreso de la Unión deciden por mayoría de votos una gran cantidad de asuntos públicos.

Un riesgo que persiste en todas las legislaturas es que en los cuerpos colegiados es común que un grupo reducido de personas que conocen el manejo de los negocios de la cámara, hombres con una opinión formada y comprometidos, sean quienes se apoderen de las comisiones y controlen el despacho de los asuntos mientras que la mayoría de legisladores sirven como votantes pasivos. El diputado federal Francisco Peralta Burelo explica que las cámaras del Congreso de la Unión no están constituidas "por representantes populares sino de partidos políticos y de la Presidencia de la República."³⁰

En el sistema político, legislar no es función exclusiva de la legislatura, sino que puede actuar como foro de debates o como comité de quejas;³¹ la función más importante de la legislatura en México es la de foro o tribuna del pensamiento de las fracciones partidistas para fijar posturas, para abanderar causas, para criticar al gobierno o para defenderlo en relación con los sucesos nacionales más importantes.³²

En el sistema político mexicano no han predominado las prácticas liberales;

"...el sistema político mexicano... ha privilegiado la articulación de grupos de interés asociativos, especializados en la representación de intereses... bajo procedimientos ordenados por ser transmitidos a otras estructuras políticas, tales como... legislaturas o burocracias."³³

El Congreso de la Unión es una institución del sistema político mexicano. Llamamos a ese sistema corporativo porque el gobierno tutela la representación de los intereses sociales. En un sistema político corporativo, la representación ideológica y de intereses se halla en las cámaras del Congreso pero no se resuelve allí.

³⁰ Peralta, Francisco. *Id.*, p. 8.

³¹ Wheare. *Id.*, p. 172.

³² Peralta, Francisco. *Id.*, p. 9.

³³ Béjar. *El papel de la legislatura*, p. 28.

El corporativismo es un sistema de mediación y representación de intereses, éste sistema compite con las legislaturas...

"en la regulación del conflicto...al prever un mecanismo paralelo...y sustituir a la legislatura en el proceso de creación ...(de las decisiones políticas) que requiere el sistema político para asegurar sus permanencia."³⁴

"El criterio corporativo que rige en el partido mayoritario... impide captar los ajustes operados en la sociedad, como sucede en esquemas electorales no comprometidos previamente."³⁵ Desde los años treinta "...los líderes de centrales obreras y campesinas comienzan a ejercer presión en la elección de los integrantes de las Cámaras a fin de colocar en ellas a sus miembros."³⁶

La legislaturas fueron pensadas en la teoría liberal como instituciones que representarían la voluntad de la mayoría para dar cuerpo a las leyes; la creación de leyes es una de las funciones de los cuerpos representativos pero en México las Cámaras no legislan por sí, "sino por recomendaciones o instrucciones gubernamentales."³⁷

Una legisladora explica que los legisladores viven "una serie de frustraciones... porque los del PRI no pueden legislar y de la oposición se quedan sus iniciativas."³⁸

"Los legisladores no legislan por motivos y razones culturales... (...) No hay en ellos ...disposición ...para el trabajo legislativo... (...) La vieja cultura de sumisión al Ejecutivo les acarrea temor a disentir y correr riesgos políticos; a perder promociones, a comprometer una posición... y autoasumirse como legisladores..."³⁹

Cuando el Senado, como Cámara de origen modificó y aprobó la iniciativa presidencial de Reformas al Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados correspondió la revisión de la minuta proyecto de ley de Reformas, un diputado comentó; "Ese dictamen no lo podemos tocar ni con el pétalo de un punto o una coma" luego comenta el diputado

³⁴ Id. p. 29

³⁵ Id. p. 50

³⁶ Id. p. 86.

³⁷ Peralta, Francisco. Id. p. 8.

³⁸ *Op. cit.* no.26, 23 de marzo de 1996. p.12

³⁹ *Op. cit.* no.18, 24 de octubre de 1993. p.9.

Peralta Burelo; "el dictamen de la Cámara de Senadores era definitivo; que así como llegó iba a salir. Y ello porque teníamos que ser condescendientes con los legisladores para que no se fueran a molestar".⁴⁰

⁴⁰ *Op. cit.* no.26, 23 de marzo de 1996. p.7.

1.2 EL SENADO

El Senado en la historia de México ha sido un cuerpo colegiado pequeño con organizaciones internas que aseguran su funcionamiento: comisiones, mesa directiva, Gran Comisión.

En las constituciones mexicanas podemos distinguir básicamente tres tipos de Senados (ver cuadro 2):

1. El Senado como institución censitaria era una asamblea que representaba intereses económicos de la sociedad, sin intermediación de partidos políticos que debía defender los intereses de los grupos económicos y sociales; donde para ser senador era necesario poseer propiedades o tener una renta anual de algún monto (Constitución de 1836 y 1843).

2. El Senado como institución federal donde la representación tiene origen geográfico, estableciendo la igualdad entre los territorios sin importar la extensión o la densidad de población (Constituciones de 1824, 1857 modificada en 1874 y 1917).

3. El Senado como un cuerpo selecto donde son los personajes distinguidos de la época los integrantes (Constitución 1847).

En nuestro actual sistema constitucional,

"[El] ...senado está configurado en términos jurídico-políticos como instrumento de articulación de una representación especial de carácter territorial... Pero... se extiende ...a su actuación como instrumento de integración en la estructura política global."⁴¹

El Senado debe ser considerado como el producto del sistema electoral y del sistema de partidos, ambos elementos previos a la Cámara determinan su funcionamiento. La integración de la Cámara refleja los rasgos fundamentales de las fuerzas políticas pero no

⁴¹ Chueca, Ricardo. "Teoría y práctica del bicameralismo..." en *Revista Española de Derecho Constitucional*, p. 81.

las condiciones e intereses de los ciudadanos, por ello el Senado no ha resentido las convulsiones sociales.

En el Senado existe una integración partidaria combinada con una sectorial del PRI; la intención de los constituyentes del 17 fue crear un cuerpo colegiado de representación territorial, un Senado federal.

Entre 1982 y 1988 algunos priistas intentaron la última defensa de la representación federal: se pensaba que "la pluralidad proviene no del enfrentamiento ideológico entre partidos (...) sino por la reunión de elementos que representan a regiones diversas y a opiniones formadas en muy distintos campos del ejercicio público."⁴² Aunque carezcamos de una base empírica, podemos suponer que durante los años de monopartidismo el Senado tampoco tuvo características federales sino sectoriales, en función de la estructura interna del PRI.

"[La] ...iniciativa de reformar al Senado para integrar una representación proporcional de los partidos, se presentó en 1985, [pero] fue hasta 1993... [que] la Cámara baja...generó e impulsó las reformas, y que el papel del Senado en todo el proceso... se circunscribe a discutir el dictamen y ajustar algunas cláusulas al proyecto diseñado por los diputados."⁴³

En 1993 cuando se debatía la presencia de senadores de primera minoría los argumentos en contra señalaban que ese senador representaría un partido y no un estado; los promotores creían que el Senado sería más dinámico si se integraba con diferentes partidos.

El sistema de representación territorial dejó de existir legalmente desde las reformas al artículo 56 de la Constitución con fecha 3 de septiembre de 1993, que tiene como antecedente la reforma del 15 de diciembre de 1986 al mismo artículo. En 1986 se determinó que la Cámara debía integrarse con dos senadores por estado y renovarse parcialmente cada

⁴² Cámara de Senadores. Sesión 109 del Senado de la República... p. 18

⁴³ Alvarado en *Op. cit.*

tres años. Las reformas de 1993 incluyeron dos aspectos fundamentales: el Senado se integraría con cuatro senadores por estado: 32 que iniciaron sus labores en la LV legislatura y que fueron electos en 1991; 64 electos en 1994 por el principio de mayoría relativa y, en la misma elección, 32 asignados al partido que obtuvo el segundo lugar en la votación de cada estado. El otro aspecto es la renovación total cada seis años a partir del año 2000. En la elección federal de 1997 se elegirán únicamente a 32 senadores plurinominales que sustituirán a los 32 senadores que iniciaron sus labores en 1991 en la LV legislatura; los senadores plurinominales funcionarían exclusivamente en la LVII legislatura, de 1997 al año 2000.

Por ahora la fórmula de representación de primera minoría en el Senado garantiza espacios a la oposición mientras hasta que el sistema electoral y de partidos garanticen una competencia justa. "La fórmula de senador por minoría garantiza la presencia de todos."⁴⁴

Hasta las reformas de 1996 a la Constitución de 1917, subsisten dos funciones senatoriales heredadas del viejo liberalismo: obstruir las deliberaciones de la Cámara de Diputados y la representación equitativa de cada estado federado.

En el dictamen de la "Reforma del Estado" (1996), el grupo parlamentario del PRD expuso una reserva respecto del dictamen de reforma constitucional en materia de integración del Senado

"[Lamentamos] ...que en la propuesta de modificación al artículo 56 constitucional se introduzca la innovación de que 32 de los 128 senadores ... (sean) electos por el principio de representación proporcional, mediante una lista votada en una sola circunscripción que comprendería el territorio nacional... (...) Instamos a los integrantes de los otros grupos parlamentarios a que reactermos el espíritu federalista..."⁴⁵

⁴⁴ Entrevista a Heberto Castillo, senador del Partido de la Revolución Democrática en *Revista del Senado de la República*. Vol. 1, no. 1, p. 104.

⁴⁵ *Minuta proyecto de Decreto de reformas y adiciones a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, de las comisiones unidas de Gobernación la sec., Puntos constitucionales, Distrito Federal y Estudios Legislativos la sec. reforma del Estado*, 1 agosto de 1996, p. 42. *Reforma del Estado*.

El espíritu que el PRD defendió en 1996 fue defendido por los sectores tradicionales del PRI en 1985 para evitar la presencia de partidos en el Senado por la vía de la representación de las minorías. El espíritu federal del Senado desapareció de la ley en 1993.

La LVI Legislatura del Senado de la República experimenta una nueva forma de integración pero esto no significa una nueva relación de la Cámara con el Ejecutivo ni una actividad más dinámica del Senado. En la década de los ochentas, cuando el Senado todavía era monopartidista, los senadores priistas consideraban que la función del Senado era velar por la congruencia entre el Plan Nacional de Desarrollo y los actos de la administración pública federal⁴⁶

Algunos observadores y políticos consideran que un Senado fuerte es aquel que reforma los proyectos del Ejecutivo o aquel que los desecha; otros consideran que un Senado fuerte es el que inicia leyes por sí mismo.

"[Las] funciones del poder legislativo se ejercen por medio de la discusión"...⁴⁷ El Senado es una institución para discusión, denuncia, confrontación y negociación producto de las relaciones mayoría-oposición pero no para controlar ni vigilar al ejecutivo.

"...El reto del legislador constitucional es saber señalar con la mayor precisión el principio..."⁴⁸. "[...] nuestra función como legisladores, es darle al juez la base para actuar"⁴⁹...

⁴⁶ Cámara de Senadores. *Seis años del Senado de la República...* p. 14

⁴⁷ Castillo Velasco del. *Administración...* p. 129

⁴⁸ Comentario del senador Salvador Rocha Díaz. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Puntos constitucionales, Comunicaciones y transportes, Radio, TV y cinematografía, y Estudios legislativos 3a sec. del Senado, en relación al artículo 28 constitucional. Reunión presidida por el c. senador Miguel Alemán Velasco. 20 de enero de 1995. 3a parte p. 6).

⁴⁹ Comentario del senador José Trinidad Lanza Cárdenas. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación 1a sec., Puntos constitucionales y Estudios legislativos 3a sec. del Senado presididas por el c. senador José Trinidad Lanza Cárdenas con las comisiones de la colegisladora. 7 de abril de 1995. 9a parte p. 1

Las audiencias que organiza el Senado o alguna de sus comisiones, son canales de comunicación directo entre los senadores y los ciudadanos, además que legitiman y amplían el respaldo público a los trabajos legislativos; por otra parte, la gestoría, comenta Béjar⁵⁰, es una función recurrente para formular denuncias, expedir leyes y exponer protestas a nombre de los representados.

El Senado no es una institución gestora; así refuerza su incapacidad de establecer vínculos permanentes de interlocución con los ciudadanos, el gobierno federal, las legislaturas locales y los gobernadores. La función más importante de la legislatura en el sistema político es la articulación de intereses de los partidos políticos.

"[...] nuestra tarea no es hacer una gestión meramente política... sería choncho para los partidos no estar resolviendo políticamente problemas... (...) Nuestra tarea es estudiar con detalle la normatividad, la legislación sobre la materia, ser puente entre los... (ciudadanos) y las autoridades... revisar con ellas la legislación y en su caso modificar."⁵¹

La función de los partidos ha sido agregar y articular intereses para mediar el conflicto en el sistema político⁵² y "establecer alguna estrategia en el ámbito de lo legislativo para responder a... peticiones... (e) inquietudes" sociales.⁵³

En general "The major contribution of the parties to legislative policy-making is through their organization of the... (legislatures) and their contributions as interest aggregators and instruments of compromise."⁵⁴

Que un estado sea rico e importante en el conjunto federal no significa que sus senadores serán igualmente importantes; la experiencia política, las buenas relaciones con el Ejecutivo

⁵⁰ Béjar, Luisa. "Angulo de reflexión" en *Asamblea*, Febrero 1996, p. 23

⁵¹ Comentario del senador Rodolfo Becerril Siraflón. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la comisión de Desarrollo de la pequeña y mediana industria, presidida por el c. senador Luis Felipe Bravo Mena. 29 de marzo de 1995. 4a parte, p. 2.

⁵² Béjar. *El papel de la legislatura*, p. 32.

⁵³ Comentario del senador Luis Felipe Bravo Mena. Versión estenográfica Id. 6a parte, p. 5.

⁵⁴ *Chief Congress*, p. 161.

y el conocimiento del proceso legislativo son importantes factores determinantes en la influencia que tengan los senadores.

El Ejecutivo tiene el control de la agenda de ambas Cámaras del Congreso de la Unión por el simple hecho de que Congreso carece de agenda propia; las negociaciones y acuerdos en el Senado son sigilosamente realizados mucho antes de las sesiones. "El concepto de control parlamentario...significa limitación, pero también, cooperación en los actos de gobierno ..."⁵⁵

Los grupos parlamentarios de oposición no tienen la fuerza numérica necesaria para imponer soluciones alternas y contrapesos al Ejecutivo; el escenario senatorial es el de una mayoría estable coordinada y sujeta a las necesidades del Ejecutivo y que tiene la posibilidad de imponer a la Cámara sus decisiones a pesar de "[...] una débil oposición partidista, tanto en número como en beligerancia."⁵⁶

El Senado no tiene tiempo oficial de radio ni de T.V lo que da poca publicidad a los trabajos de la cámara y las comisiones; los medios electrónicos comerciales, si bien envían reporteros a cubrir las sesiones no prestan atención a la agenda de la Cámara o la comisión sino cuando hay asuntos muy importantes que discutir, en otras ocasiones, las comisiones evitan el contacto con la prensa. Comisiones y prensa se repelen.

⁵⁵ Bejar, Luisa. "Ángulo de reflexión" en *Asamblea*. Agosto 1995. p. 30.

⁵⁶ Bejar. *El papel de la legislatura...* p. 65

CUADRO 2. LAS CAMARAS DE SENADORES EN LAS CONSTITUCIONES DE MEXICO.

CONSTITUCION	Representación	INTEGRACION	RENOVACION	PERIODO	FACULTADES
1824	FEDERAL	2 senadores por estado	Parcial cada dos años	4 años	Concurrentes
1836	CENSITARIA	24 senadores electos por diputados, Junta de Ministros, Suprema Corte y Justas Depart.	1/3 cada dos años	4 años	Revisora
1843	GREMIAL	63 1/3 (21) designados por diputados, Ejecutivo y SCJN. 2/3 (42) electos por Asambleas Departamentales	1/3 cada dos años	2, 4 ó 6 años según el sorteo de renovación	Revisora con facultad para reformar.
1824 (Reformas de 21/may/1847)	ARISTOCRATICA	69 senadores: 3 por estado. 2 electos por Asambleas Departamentales + 1 por estado votado por diputados, senadores y Ejecutivo	1/3 cada dos años	4 años	Concurrentes y exclusivas
1857	SUPRIMIDO	SUPRIMIDO	SUPRIMIDO	SUPRIMIDO	SUPRIMIDO
1857 (Reformas de 13/nov/1874)	FEDERAL	2 por estado	Parcial cada dos años	4 años	Concurrentes y exclusivas
1917	FEDERAL	2 por estado	Parcial cada dos años	4 años	Concurrentes y exclusivas
1917 (Reformas de 29/abr/1933)	FEDERAL	2 por estado	Total cada seis años	6 años	Concurrentes y exclusivas
1917 (Reformas de 15/dic/1986)	FEDERAL	2 por estado	Parcial cada tres años	6 años	Concurrentes y exclusivas
1917 (Reformas de 3/sep/1993)	PARTIDARIA	128 senadores: 4 por estado 3 electos por mayoría relativa (96) 1 asignado a primera minoría (32)	Total cada seis años	6 años	Concurrentes y exclusivas
1917 (Reformas de 1996)	PARTIDARIA	128 senadores: 4 por estado 2 electos por mayoría relativa (64) 1 asignado a primera minoría (32) 32 electos por representación proporcional en una lista plurinominal nacional.	Total cada seis años	6 años	Concurrentes y exclusivas

1.2.1 LAS FACULTADES EXCLUSIVAS

El sistema bicameral mexicano determina facultades (atribuciones de los poderes del Estado) exclusivas y concurrentes para cada Cámara; las facultades pueden ejercerse de tres maneras básicamente⁵⁷:

a.- Separada y sucesivamente. También llamadas facultades concurrentes o legislativas, que refieren el proceso de creación de leyes (Art. 72 constitucional).

b.- Conjunta y simultáneamente. Se ejerce únicamente en la apertura y cierre de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión (Art. 69 constitucional).

c.- Separadamente: Refiere las facultades exclusivas de cada Cámara. (Arts. 74, 75 y 76 constitucionales, entre otros).

Las facultades exclusivas del Senado son aquellas que puede ejecutar sin que intervenga la Cámara de Diputados, entre ellas destacan las llamadas administrativas en donde el Senado aprueba, ratifica, autoriza, declara, resuelve, juzga, otorga o niega; otras facultades exclusivas son las jurisdiccionales y las de investigación.

Para definir que facultades exclusivas competen al Senado, los constituyentes de 1917, inspirados en los reformadores de 1874, pensaron que el criterio útil sería determinar los asuntos que afecten el interés colectivo de los estados federados.

⁵⁷ Ver Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, p. 28. El autor describe cuatro procesos de interacción bicameral: el proceso, llamado "cooperativo", se realiza en reuniones de *conferencia* de comisiones, la razón por la cual no se incluyó esta modalidad es porque las conferencias tienen por objeto coordinar los trabajos de las cámaras y abreviar el proceso legislativo; yo las he clasificado en el inciso a.- separada y sucesivamente.

Las facultades exclusivas del Senado según la Constitución de 1917 son:

1. Analizar la política exterior del Ejecutivo, según sus informes anuales. (Artículo 76 I).
2. Aprobar tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo. (Artículo 76 I).
3. Ratificar los nombramientos de Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, del Procurador General de la república, de los jefes superiores del ejército, de la armada y de la fuerza aérea. (Artículo 76 II).

Respecto a la ratificación de los empleados superiores de Hacienda, el cinco de diciembre de 1987 se aprobó el acuerdo que establece que los empleados superiores de Hacienda "...son aquellos que realizan funciones... directivas y se vinculan a los fines sustanciales de la hacienda pública"⁵⁸; el acuerdo regula la forma y los servidores que debe ratificar el Senado: el tesorero de la federación, el subtesorero de operación, el procurador fiscal de la federación, el director general del aduanas, el director general de crédito público, el de fiscalización, el de política de ingreso y el de recaudación.⁵⁹ Estos funcionarios fueron ratificados por los senadores de la LVI legislatura. el 20 de diciembre de 1994.

El Senado no tiene competencia en la revisión de los gastos del gobierno federal; de 1917 a 1977 ambas cámaras del Congreso de la Unión compartieron esa facultad hasta que el presidente López Portillo reformó esa disposición.

Es necesario, explica el senador Héctor Murguía..

"ir acotando las facultades discrecionales de la Secretaría de Hacienda... Necesitan ustedes compartir la responsabilidad y la corresponsabilidad con un órgano legislativo..."⁶⁰

⁵⁸ Cámara de Senadores. *Seis años del Senado de la República...* p.75

⁵⁹ *Id.* p. 76.

⁶⁰ Comentario del senador Héctor Murguía al Director General de Banca Múltiple de SHCP. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la comisión de Hacienda y crédito público, Estudios legislativos 4a. sec. e Instituciones de crédito del Senado, presidida por el C. Senador Carlos Sales Gutiérrez, con el licenciado Tomás Ruiz González Director General de Banca Múltiple de la SHCP, celebrada el 18 de enero de 1995. 9a parte p.7 y 10a parte p. 1

El senador Amador Rodríguez Lozano segunda

... "porque no solamente se vale decir apruébenla (la iniciativa) porque hay esta crisis. Tenemos que ser corresponsables (...) Aquí tiene que haber una corresponsabilidad y la corresponsabilidad necesariamente significa que nuestras opiniones, que no son opiniones de carácter técnico ...sino ...que tenemos una corresponsabilidad con la gente que nos voto."⁶¹

La LVI legislatura ha ratificado (dictámenes de la Comisión de Relaciones exteriores, varias secciones en dos años de ejercicio), 26 nombramientos de embajadores, cónsules generales y representantes internacionales. Han sido ratificados 174 nombramientos de grados militares (dictámenes de las comisiones de Defensa Nacional y Marina).⁶²

Otras facultades son:

4. Autorizar la salida del país de tropas nacionales (Artículo 76 III).
5. Autorizar el paso de tropas extranjeras por territorio nacional. (Artículo 76 III).
6. Autorizar la estación de escuadras extranjeras, por más de un mes, en aguas nacionales. (Artículo 76 III).
7. Declarar, cuando hayan desaparecido los poderes de un estado que es llegado el momento de nombrarle un gobernador provisional; el nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Ejecutivo, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente. Esta disposición regirá siempre y cuando las constituciones de los estados no prevean el caso. (Artículo 76 V de la Constitución).⁶³

Ignacio Burgoa interpreta el sentido de éste artículo de ésta manera: "No incumbe al Senado declarar la desaparición de los poderes locales, sino nombrar un gobernador cuando ...hayan desaparecido."⁶⁴

8. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución sujetándose a la Constitución general de la república y a la del estado. "La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior." (Artículo 76 VI).

⁶¹ Comentario del senador Amador Rodríguez Lozano. Versión estenográfica. *Id.*, 13a. parte p.7.

⁶² NOTA: Estos dictámenes no son registrados en los cuadros 6,7,8 y 9 porque se trata de facultades exclusivas y los cuadros incluyen dictámenes que tienen que ver con el proceso legislativo bicameral (la creación de leyes).

⁶³ Ver Arceaga, Eliseo. Derecho Constitucional estatal, pp. 92 y 96 para una explicación detallada.

⁶⁴ Burgoa, Ignacio. Breve Estudio... p. 147.

9. Una facultad exclusiva jurisdiccional y de investigación del Senado; Erigirse en jurado para conocer los delitos oficiales de los servidores públicos que expresamente designe esta constitución. (Artículo 76 VD). Quienes deben ser considerados sujetos de juicio político en calidad de servidores públicos son (Artículo 110):

- a. Los senadores.
- b. Los diputados.
- c. Los ministros de la SCJN.
- d. Los Consejeros de la Judicatura federal.
- e. Los secretarios de despacho.
- f. Los jefes de departamento administrativo.
- g. Los representantes de la ARDF.
- h. Los titulares de los órganos de gobierno del D.F.
- i. El procurador general de la república.
- j. El procurador general de justicia del D.F.
- k. Los magistrados de circuito.
- l. Los jueces de distrito.
- m. Los magistrados del fuero común del D.F.
- n. Los jueces del fuero común del D.F.
- ñ. Los consejeros de la judicatura del D.F.
- o. Los directores generales o su equivalente en organismos descentralizados, empresas de participación estatal o fideicomisos públicos.
- p. El gobernador del Banco de México (Artículo 28)

También son sujetos de juicio político, en caso de que violen la constitución o las leyes federales⁶⁵ (como el presupuesto):

- a. Los gobernadores de los estados.
- b. Los diputados locales.
- c. Los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales.
- d. Miembros de los consejos de las judicaturas locales.

El Congreso de la Unión tiene facultad de mando para aplicar o hacer cumplir las leyes; la función jurisdiccional del Senado "es una facultad... para afirmar la normatividad existente y proceder a su ejecución."⁶⁶

⁶⁵ Ver Artaza, Eliur. Op., cit. p. 90. Artaza explica el procedimiento de juicio político a gobernadores y diputados locales.

⁶⁶ Berlín, Francisco. Derecho parlamentario p. 156

El objetivo de la función jurisdiccional es ...“resolver cualquier anomalía que pudiera haber existido deslindando las posibles responsabilidades y estableciendo la verdad legal.”⁶⁷ Esta función supone “la idea de contienda, de situación discutida o de derecho quebrantado...”⁶⁸ y el ejercicio de esta facultad se denomina Juicio político.

En el juicio político, cada cámara tiene atribuciones en diferentes etapas; la comisión jurisdiccional del Senado debe ...“determinar acerca de los delitos cometidos por quienes forman parte del gobierno con el fin de consignarlos a tribunales judiciales”⁶⁹; en este caso, se sigue un procedimiento para eliminar cualquier obstáculo legal que impida que el funcionario público sea sometido a juicio. Un funcionario tiene derecho a defenderse en el Senado (Art. 111 constitucional). En el juicio político no procede el juicio de amparo.⁷⁰ El juicio político culmina con un *acto jurisdiccional*, “que es la sentencia, que pretende imponer la pena por el delito oficial atribuido al funcionario.”⁷¹

Otras facultades constitucionales exclusivas del Senado son:

10. Otorgar o negar su aprobación a los nombramientos de ministros de la SCJN, a propuesta en terna del Presidente.

11. Otorgar o negar las solicitudes de licencia y las renunciaciones de los ministros (de la SCJN) que le someta el Ejecutivo. La personas propuestas deben comparecer en el Senado; la designación debe hacerse por 2/3 del voto de los senadores presentes dentro de 30 días a partir de la propuesta del Ejecutivo. Si no resuelve en ese plazo, será ministro la persona que dentro de la terna designe el presidente de la república. (Artículo 76 VIII y 89 XVIII, 96 y 100).

12. Nombrar o remover al Jefe del Distrito Federal, en los supuestos previstos en la Constitución (Artículo 76 IX).

⁶⁷ *Op. cit.* p. 157

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ *Op. cit.* p. 166

⁷⁰ *Bongso, Op. cit.* p. 131

⁷¹ Un a explicación amplia se encuentra en Berlin. *Op. cit.* p. 168.

13. Para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo y designados por el Senado o, en los recesos, por la Comisión Permanente. (Artículo 27 XIX).

14. El Estado tendrá un Banco Central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración; la conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Ejecutivo con aprobación del Senado o, en lo recesos, por la Comisión Permanente (Artículo 28).

15. Las cámaras del Congreso de la Unión pueden citar para que informen, cuando se discute una ley o se estudie un negocio concerniente a sus actividades a (Artículo 93):

- a. Secretarios de Estado.
- b. Procurador General de la República.
- c. Jefes de los departamentos administrativos.
- d. Directores y administradores de los organismos descentralizados, federales ó empresas de participación estatal mayoritaria.

Aunque el Senado tiene facultades para integrar comisiones que investiguen el funcionamiento de dichos organismos y los resultados de la investigaciones deben dirigirse al Ejecutivo, las investigaciones culminan en la indefinición legal puesto que "no hay... procedimientos de sanción claros y preestablecidos"⁷². Además

"[La] ...competencia de las comisiones de investigación se limita al sector paraestatal. Toda la actividad de la administración pública federal centralizada no es sujeto de control político por parte de éste tipo de comisiones."⁷³

La diferencia entre las comisiones de investigación y las jurisdiccionales es que las primeras tienen como fin único la obtención de información mientras que las segundas tienen como fin la aplicación de facultades de las Cámaras o resolver sobre pretensiones conforme a derecho.

⁷² Serna de la Garza, Jose. Elementos para una actualización de las funciones... Tesis. p. 127.

⁷³ Op. cit. p. 132

Otras facultades son:

16. El Senado tomará protesta a los ministros de la SCJN. (Artículo 97).

17. Cuando falte un ministro de la SCJN, por más de un mes, ratificará el nombramiento de ministro provisional que el Ejecutivo someta a su aprobación o a la Comisión Permanente durante los recesos. Si la falta es por defunción, renuncia o incapacidad, el Ejecutivo someterá el nombramiento a la aprobación del Senado (Artículo 98).

18. Las renuncias de los ministros de la SCJN procederán por causas graves; serán sometidos al Ejecutivo y, si el acepta, las enviará para su aprobación al Senado. (Artículo 99)

19. Las acciones de inconstitucionalidad, que pueden ser por contradicción entre una norma general y la constitución, con excepción de las referidas a materia electoral, pueden ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por el equivalente al 33% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del D.F. expedidas por el Congreso de la Unión o de Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano (Artículo 105 II b).

20. Las acusaciones contra el Presidente de la República proceden en el Senado; la resolución de la Cámara debe basarse en la legislación penal aplicable (Artículo 111).

21. El jefe del D.F. puede ser retnovido de su cargo por el Senado o en sus recesos por la Comisión Permanente por causas graves que afecten las relaciones con lo poderes de la Unión o el orden público en el D.F. La solicitud de remoción deberá ser presentada por la mitad de los miembros del Senado o de la Comisión Permanente en su caso. (Artículo 121 VI i).

El Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1994 establece facultades transitorias para el Senado:

I. Para la nominación y aprobación de los primeros ministros que integren la SCJN, el Ejecutivo propondrá ante el Senado a 18 personas, de entre las cuales, la cámara aprobará el nombramiento de 11 ministros, con el voto de los 2/3 de los senadores (Artículo tercero).

II. El Senado, previa comparecencia de los candidatos, emitirá su resolución dentro de los próximos treinta días. Los periodos de los ministros terminarán el 30 de noviembre del 2003, 2006, 2009, 2012 y 2015; corresponde al Senado señalar cual de los periodos corresponde a cada ministro (Artículo cuarto).

III. El periodo de vigencia de los Consejeros de la Judicatura son 30 de noviembre de 1997 y 1999; el Senado y el Ejecutivo federal deberán designar a sus representantes dentro de los treinta días naturales siguientes a la entrada en vigor del decreto e indicará cuál periodo corresponde a cada consejero.

1.2.2 LAS FACULTADES CONCURRENTES

Las facultades concurrentes del Congreso de la Unión (El Senado junto con la Cámara de Diputados) en el sistema político bicameral mexicano se ejercen, según apunta Berlín Valenzuela, (Ver la nota 74 al pie) separada y sucesivamente; estas facultades refieren el proceso legislativo (Art. 72 Constitucional). Las facultades concurrentes son:

1. El Congreso de la Unión expedirá leyes que distribuyan la función educativa entre la federación, los estados y los municipios y fijar las aportaciones económicas correspondientes (Art. 3 VIII).

2. El Congreso de la Unión no puede dictar leyes que establezcan o prohíban religión alguna (Art. 24).

3. La nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicción, en una zona económica exclusiva fuera del mar territorial y adyacente a este, que determinen las leyes del Congreso (Art. 27).

El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados determinarán los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de tierras comprendidas en las fracciones IV y XV del artículo 27. (Art. 27- XVII).

4. No constituyen monopolios las funciones que el Congreso de la Unión asigne al Estado en áreas consideradas estratégicas (Art. 28 y 73-X)

5. Solamente el Presidente de los Estados Unidos mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la PGR, con aprobación del Congreso de la Unión, pueden suspender las garantías individuales que obstruyan la solución de un conflicto que perturbe la paz pública (Art. 29).

6. El Distrito Federal, en caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso general (Art. 44).

7. Los estados pueden arreglar sus límites pero los arreglos deben ser aprobados por el Congreso de la Unión (Art. 43).

8. Los artículos 65 y 66 fijan los periodos de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión; el primer periodo ordinario inicia el 1o de noviembre y termina el 31 de diciembre; el segundo periodo inicia el 15 abril para terminar el 15 de julio. Las reformas del 3 de septiembre de 1993 redujeron los periodos de sesiones y establecieron que a partir del 15 de marzo de 1995, el calendario de sesiones ordinarias del Congreso sería el siguiente: del 1o de septiembre al 15 de diciembre (1er. periodo ordinario) y del 15 de marzo al 30 de abril (segundo periodo ordinario).

9. Todas las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto (Art. 70).

10. El artículo 73 de la Constitución determina 28 facultades del Congreso de la Unión, entre las que destacan las fracciones:

VIII. Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo puede celebrar empréstitos sobre el crédito de la nación, para aprobar los empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional.

XXIV. Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión y para reglamentar su organización y servicio.

XXVIII. Dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera.

XXII. Para expedir amnistías cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la federación.

XXIX-A Para establecer contribuciones sobre comercio exterior, explotación de recursos naturales, sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

XXX. Para expedir las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades del art. 73 y todas las otras concedidas por la Constitución a los poderes de la Unión.

11. El artículo 84 determina el proceso para suplir al Presidente de la República en caso de falta absoluta.

12. El artículo 85 precisa algunos aspectos del artículo 84, en caso de que el presidente electo no se presentase o la elección no se hubiese realizado y declarado para el 1o de diciembre.

13. Los artículos 86, 87 y 89 marcan facultades del Congreso de la Unión en relación con el Ejecutivo.

14. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus jurisdicciones, establecerán organismos de protección de los derechos humanos (Art. 102 B).

15. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados dictarán leyes encaminadas a combatir el alcoholismo (Art. 117 IX).

16. Los estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión, establecer derechos, ni imponer contribuciones sobre importaciones o exportaciones; no pueden tener tropa permanente ni buques de guerra y tampoco pueden hacer la guerra a alguna potencia extranjera (Art. 118).

17. El Congreso de la Unión prescribirá la manera de aprobar registros y procedimientos judiciales para que en cada estado se de fe y crédito a estos actos públicos. (Art. 121).

18. El Congreso de la Unión debe expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y legislar en las materias de orden común, civil y penal del D.F. (Art. 122).

19. El Congreso de la Unión debe expedir leyes sobre el trabajo según las bases establecidas en el mismo artículo (Art. 123).

20. Corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas (Art. 130).

21. Los fuertes, cuarteles, almacenes de depósito y otros inmuebles destinados al servicio público, estarán bajo jurisdicción federal según la ley que expida el Congreso de la Unión (Art. 132).

22. Para reformar o adicionar la Constitución, es necesaria una mayoría calificada (2/3) del Congreso de la Unión, además de la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados (Art. 135).

1.3 LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Nuestro escenario senatorial es el de "un partido mayoritario, disciplinado, y con ...ligas con el Ejecutivo..."⁷⁴ En general, los grupos parlamentarios tienen poca relación con sus electores pero procuran una estrecha relación con el Ejecutivo. Cuando se discuten algunos temas legislativos, la oposición tiene contacto directo con el Ejecutivo; "(El) ...PAN acudió ayer a Los Pinos; tuvieron una reunión por la noche y hoy nos dirán quien será su representante."⁷⁵

El 14 de septiembre de 1994, antes de ser instalada la LVI legislatura "...Fue elegido [el] líder de los senadores priistas para la 56 legislatura"⁷⁶ (sic). Antes de la elección hablaron cuatro senadores electos. "Al término de los cuatro oradores, [el]... Secretario de Acción Electoral del CEN [PRI]... tomó la votación de los senadores electos... quienes... se manifestaron por Fernando Ortiz Arana, como coordinador de la mayoría. [...] El senador... Pablo Salazar Mendiguchla, ...dejó muy en claro que difería del método de selección del nuevo coordinador de la fracción..."⁷⁷

"[Ayer]... el diputado Gabriel Jiménez Remus, [fue]... designado por el líder nacional del PAN [Carlos Castillo Peraza] como coordinador de la fracción... en la próxima Cámara de Senadores."⁷⁸

⁷⁴ Bejar, *El papel de la legislatura*, p. 44.

⁷⁵ Comentario del senador Miguel Alemán Velasco. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Puntos constitucionales, Comunicaciones y transportes, Radio, TV y cinematografía, y Estudios legislativos 3a. sec. del senado, en relación al artículo 28 constitucional. Reunión presidida por el c. senador Miguel Alemán Velasco. 20 de enero de 1995. 2a parte. p. 1

⁷⁶ *Uno más uno*, 14 de septiembre de 1994p. 1

⁷⁷ *Op. cit.* p. 5

⁷⁸ *Uno más uno*, 23 de septiembre de 1994. p. 6

Los grupos de senadores son constituidos mucho antes de la primera sesión del primer periodo de sesiones ordinarias. La militancia en el interior de la Cámara es forzosa según la ley y según la dinámica de la misma. La disciplina de partido está institucionalizada en el artículo 70 de la Constitución.

La posición jurídica de los coordinadores de los grupos parlamentarios queda definida en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos, que dispone que los coordinadores sean los portavoces de los grupos parlamentarios ante la mesa directiva, las comisiones de la Cámara y la Gran Comisión. La función del coordinador del grupo parlamentario es inducir el comportamiento del rubro senatorial.

Voto disciplinado o disciplina de partido refiere el hecho de las votaciones en el pleno donde todos los miembros de un partido votan en idéntico sentido. Disciplina es "unidad partidaria en las votaciones parlamentarias"⁷⁹. El objetivo del grupo es asegurar beneficios a su partido y cumplir con compromisos contraídos; atacar al gobierno o defenderlo, según su condición de mayoría u opositor.⁸⁰

El senador individual no cuenta en la Cámara. "Estar alineado es la regla: o perteneces o perteneces. La pertenencia alinea... y hay que pertenecer y hay que alinearse."⁸¹ Comprometerse con el grupo parlamentario es la principal función de los senadores. "El mayor alineamiento es el de las fracciones camarales... otros serán -en el caso de los priístas-

⁷⁹ Shew., Malcolm. "Los comités en las legislaturas" en *Cronica Legislativa* p. 161.

⁸⁰ Peralta Burelo, Francisco. *Crónicas y anécdotas de la LVI Legislatura*. 18 abril 1995, no.7. p. 7.

⁸¹ *Op. cit.* 1 septiembre 1995, no.10. p. 2.

los sectores..."⁸² El compromiso tiene poco que ver con la ideología de cada partido o con actos de conciencia; el compromiso tiene que ver con la eficacia para gobernar.

"A veces el sistema es cruel, y no sólo injusto", algunos legisladores son "desgastados, usados por el sistema y luego abandonados a su suerte"; un legislador explica que la injusticia y crueldad del sistema radica en el hecho de votar a favor algo con lo que no se está de acuerdo, o guardar silencio para negarse a sí mismo.⁸³ (Es)... "frecuente que algunos senadores de todas las fracciones parlamentarias se autocensuren y acallen o moderen sus auténticas opiniones"⁸⁴.

En el Senado el mecanismo de decisión es la mayoría, para formar una mayoría es fundamental negociar, el resultado de la negociación es el comportamiento colectivo, disciplinado para aprobar o desechar iniciativas. Un senador tiene dos opciones para participar en las votaciones de la Cámara y de las comisiones: votar disciplinado o no votar; nunca debe votar en contra del sentido de su grupo parlamentario. Tal vez el PRD ofrezca alguna excepción. Las posibilidades del voto faccioso dentro de los grupos parlamentarios son casi nulas.

El comportamiento de los senadores es fuertemente influido por la presión del partido y de sus colegas. El senador no está investido de importancia dentro de la Cámara; éste es un privilegio de algunos; la importancia no se consigue en la Cámara, se llega con ella. Presidir una comisión es una manera de distinguir al senador, de tomarlo en cuenta⁸⁵.

El comportamiento de un grupo parlamentario se orienta según las expectativas de comportamiento de los otros grupos.

⁸² *Id.*

⁸³ *Op. cit.* 17 octubre 1995, no. 17, p. 7.

⁸⁴ "Entrevista a Rosendo Villareal senador del Partido Acción Nacional" en *Revista del Senado*, p. 107.

⁸⁵ Véase la experiencia de un diputado en *Pérrita Burelo. Op. cit.* 25 abril 1993, no. 8., p. 2.

La disciplina de partido no es un comportamiento espontáneo sino un actuar conjunto basado en valores y expectativas comunes que forman el contenido de la acción y en medios convenidos para realizar el fin. Los senadores tienen un compromiso común por lo que su comportamiento es pactado. Todo comportamiento colectivo es expresión de una miscelánea de intereses. La disciplina de partidos es un comportamiento orientado al cumplimiento de fines.

La disciplina de partido es un actuar por consenso, actuar común cuya validez es la realización de fines concretos y no un conglomerado de intereses; la subsistencia de la disciplina está garantizada por varios medios y condicionada por los estados interiores del grupo parlamentario y los fines heterogéneos de los senadores (Los medios pueden ser promociones como presidir una comisión o coercitivos como lo exige la votación pública; es posible que las votaciones secretas debiliten la disciplina de partidos y fortalezcan la posición del Senador individual). En la Cámara "allí se imponen los lineamientos; todos están -y deben estarlo permanentemente- alineados."⁵⁶ El senador "...debe ser... leal a su partido..."⁵⁷

Un legislador norteamericano ha dicho "Once in a while we need more than good leadership, we also need good followership"⁵⁸. El lugar de negociación por excelencia en la LVI legislatura no han sido las comisiones sino la Gran Comisión, que incluye a los coordinadores de los grupos parlamentarios; el presidente de la Gran Comisión es también el coordinador del grupo parlamentario del PRI; la figura central del Senado es el dirigente de la mayoría. Sucede así también en las legislaturas de varios países, según nos comentan

⁵⁶ *Op.cit.* . 1 septiembre 1995, no.10., p. 2.

⁵⁷ "Entrevista a Rosendo Villarreal senador del Partido Acción Nacional". en *Op.cit.*, no. 1. p. 108.

⁵⁸ Oleszek and Davidson. *Congress and Its Members*. p.159

Shaw y Oleszek-Davidson. La fuerza del presidente de la Gran Comisión puede ser institucional (estructural) y/o personal.

Los interlocutores de este personaje no son los representantes de los estados sino los coordinadores del grupo parlamentario del PAN y vicepresidente de la Gran Comisión, así como el coordinador del grupo parlamentario del PRD.

El dirigente de la mayoría de cada cámara es el presidente de la Gran Comisión; aunque los miembros de la Gran Comisión votan en secreto para elegir al presidente, la nominación responde a consultas previas; es una persona de relieve político y actúa como inmediato interlocutor de la Cámara con el Ejecutivo.

El mandato del senador está limitado a responsabilidades con su grupo parlamentario en situaciones concretas; los senadores del PRI además están comprometidos con la agenda del Ejecutivo; es él quien controla la agenda del Congreso de la Unión y quien tiene varios medios para ejercer presión sobre los legisladores para obligarlos a cooperar (votar favorablemente cuando) sea necesario.

En el Senado y en sus comisiones no predominan las diferencias de intereses económicos, de opinión experta o de camarillas sino meramente diferencias valorativas reforzadas por la pertenencia a un grupo parlamentario. La representación de los estados en las comisiones no tiene impacto porque los senadores nunca votan geográficamente (votación por estados que sería una votación federal) sino partidariamente.

El dominio de un grupo parlamentario sobre los demás está sancionado legalmente por los requisitos de aprobación de las decisiones de la cámara o la comisión: la votación de una mayoría anula la defensa de las minorías. Algunos mecanismos de protección de derechos a

las minorías son la retención de dictámenes en comisiones, los oradores indefinidos y las votaciones secretas.

Una práctica muy común en todo el mundo es que los partidos determinen la composición de sus delegaciones en las comisiones; son los miembros del partido dominante en la Cámara los que detentan las presidencias de las comisiones más importantes.

El partido mayoritario controla los puestos clave de la Cámara, preside la Gran Comisión y las comisiones más importantes y tiene mayoría en todas las comisiones. "La composición del poder legislativo constituye otro elemento que define y determina el desarrollo del proceso legislativo"⁸⁹ (Ver cuadro 9).

En algunos cuerpos legislativos se procura "[Los]... miembros son asignados a los comités en proporción a la fuerza del partido en la cámara... [para asegurar que cada comisión] sea una réplica de la distribución partidaria en la cámara y de al partido mayoritario una mayoría en cada [comisión]..."⁹⁰

Cada senador elige la comisión según las actividades económicas principales de su estado, las necesidades de su partido o grupo parlamentario, o bien por sus intereses personales o afinidad profesional.

El PRI conserva mayorías en las Cámaras de diputados y senadores y ha ganado las elecciones presidenciales desde 1929. Este "fenómeno político" introduce en el sistema de poderes divididos una característica singular además de la disciplina de partido; se trata del compromiso entre los miembros del PRI aunque pertenezcan a poderes distintos. "(Los)

⁸⁹ Córdova, A. en *Op. cit.* p. 169.

⁹⁰ Shaw. *Op. cit.* p. 159.

...priistas, implícitamente, han celebrado un pacto no escrito para que sea el ejecutivo quien elabore el mayor número de iniciativas...⁹¹.

Si es posible hablar de división de poderes en México, debe decirse, como lo apunta Béjar, que la división sucede entre el gobierno y su grupo parlamentario por un lado y la oposición por el otro. Los legisladores en México no están electoralmente sino partidariamente orientados.⁹²

"La cámara... en tanto no rompa la partidocracia (sic) está destinado a ejecutar decisiones políticas que se toman fuera de su recinto... Parece positivo... rescatar el voto secreto en las decisiones de la cámara"⁹³

La Comisión Permanente en la asamblea es un órgano del Congreso de la Unión que funciona durante los recesos del Congreso; del 1o de enero al 14 de abril y del 16 de julio al 31 de octubre. En total siete meses, durante los cuales se da continuidad al trabajo congresional. La Constitución "...da mucha injerencia a las actividades de la Permanente sin denotar de ciertas actividades le corresponden al Congreso de la Unión"⁹⁴.

Esta comisión se integra con 19 diputados y 18 senadores designados en voto secreto por sus respectivas Cámaras en la última sesión de cada período ordinario (artículo 101 LO). La mesa directiva de la Comisión Permanente se compone con un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios -dos de ellos senadores y dos diputados- electos por mayoría de votos de miembros de la Comisión. Todas las resoluciones de la Comisión Permanente se hacen por mayoría de votos de los miembros presentes (Artículo 107 LO). Esta Comisión sesiona una vez por semana; tiene hasta tres comisiones para el despacho de los negocios de su competencia. (Artículo 111 LO). La Comisión Permanente turna los expedientes que le sean

⁹¹ Ruiz Massieu, J.F. en *Op. cit.* p. 79.

⁹² "Angulo de Reflexión" en *Asamblea*, mayo 1996, p. 23

⁹³ Peralta Burelo, Francisco *Op. cit.*, 2 abril 1996, no.28., p. 8.

⁹⁴ Galán, María. *La comisión permanente*. Tesis, p.70.

presentados a las comisiones respectivas de la Cámara correspondiente, durante los recesos del Congreso. Cuando se trata de iniciativas de ley o decretos son remitidas a los diputados o senadores para su conocimiento y son turnadas a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas (Artículo 106 LO).

La administración de los cuerpos colegiados como la Cámara de Senadores o sus comisiones necesita una cabeza visible y un cuerpo administrativo. La oficialía mayor, la Dirección de Proceso Legislativo, la Dirección del Diario de los Debates y la Dirección de Estenografía preparan la cartera de las sesiones públicas y secretas, verifican los dictámenes de las comisiones, supervisan el proceso legislativo, formulan las actas de las sesiones, informan a la asamblea sobre el movimiento de los expedientes, suscriben las minutas de ley, tramitan la correspondencia, expiden los nombramientos del personal, publican y distribuyen el diario de debates y escriben las versiones estenográficas de las sesiones de la cámara o de las comisiones.

CAPITULO 2. EL PROCESO LEGISLATIVO

2.1 INTRODUCCION

En el sistema político mexicano los actos de gobierno están basados en disposiciones expedidas por el Congreso de la Unión.

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos señala la actuación y facultades del Congreso, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos regula el proceso legislativo. En el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos se precisa la aplicación de los principios de la Constitución; el reglamento dirige hacia un fin; ...”no siendo propiamente... una ley formal, sirve para la tramitación y aprobación de éstas.”⁹⁵

“Los reglamentos...están dotados de una esfera material de competencia exclusiva”...⁹⁶
Un reglamento no controla la legalidad de los actos de los representantes sino la constitucionalidad de estos; existen prácticas que no han sido reglamentadas y sin embargo son comunes, es el caso de las comisiones redactoras en el seno de las comisiones.

La Constitución otorga tres facultades al Congreso de la Unión: las legislativas, las político-administrativas y las jurisdiccionales; el Ejecutivo puede iniciar leyes (Art. 71 const), vetarlas (Art. 72c, const) y promulgarlas (Art. 72a const). El Senado es una institución que legisla en respuesta a las necesidades procedimentales del Ejecutivo. “En México el legislativo no legisla. No es esa, pues, su función material... Esta es nuestra realidad histórica”⁹⁷

⁹⁵ Berlín Valentzuela, Francisco. *Op. cit* 1995 p.79.

⁹⁶ *Id.* p. 85.

⁹⁷ Peralta Burelo, Francisco. *Op. cit*, 1 septiembre 1995, no.10. p. 6.

El Poder Ejecutivo ha adquirido atribuciones normativas con base en la necesidad de elaborar rápidamente disposiciones cuyo contenido es marcadamente técnico. El Poder Ejecutivo tiene potestad reglamentaria sobre el gobierno, además tiene la facultad de dictar disposiciones administrativas con carácter de ley, como son los decretos-ley. Los temas sobre los que se legislará, el contenido de la legislación, es producto de las políticas públicas.

Al Senado ..."se le ha criticado... por legislar al vapor o por no legislar (y consecuentemente a sus integrantes)... (...) ¿Pero acaso está dotad(o) de posibilidades reales - y no sólo de facultades formales- para elaborar leyes?"⁹⁸

"El proceso de elaboración de leyes se realiza en México... en las Secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal... desde que la dirección jurídica de alguna de ellas se aboca a su preparación (...) cuando la iniciativa llega a la Cámara ya cubrió casi totalmente su proceso de elaboración material (empezará el formal). Para esto fue hecho el proyecto por la unidad jurídica secretarial, discutido con el secretario del ramo y/o sus asesores, ... planteado al Presidente de la República y/o secretario particular o asesores y autorizado por el jefe del Ejecutivo. (...) con la suscripción de Presidente de la República quedó agotado el proceso legislativo mexicano. (...) Lo que vendrá después será nuevo cuidado de formas y, de ninguna manera, legislación clásica, sino sólo legislación mexicana."⁹⁹

El Congreso de la Unión legisla porque es necesario para que el Ejecutivo realice sus programas. Por esta razón, en los esquemas causales (diagramas de los cuadros 3, 4 y 4.1) solo incluyo los procedimientos practicado para elaborar leyes, y no los casos instituidos por la Constitución. El objetivo de los diagramas es señalar el procedimiento mas significativo dentro del proceso legislativo; dentro del proceso hay secuencias organizadas que pueden ser facilmente visualizadas en en los diagramas.

⁹⁸ Id. p. 5.

⁹⁹ Id. p. 6.

2.2 EL PROCESO

La fuente mas importante del derecho formal en México es la legislación; el proceso legislativo compete a dos instituciones del sistema político: el Ejecutivo y el Congreso de la Unión. La finalidad del proceso es formular y promulgar reglas jurídicas de carácter general a las que se da el nombre de leyes. La ley es el producto del proceso legislativo.

El proceso legislativo se compone de seis etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, publicación e iniciación de la vigencia. La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 71 y 72 establece el proceso de legislación federal.

El poder legislativo interviene en las etapas iniciativa, discusión, aprobación. El poder ejecutivo interviene en las etapas sanción, publicación e iniciación de la vigencia. El Congreso de la Unión no puede decretar leyes sin la participación del Ejecutivo.

Algunos autores proponen que el procedimiento legislativo comienza en la planeación legislativa, cuando el gobierno ha detectado una necesidad o requiere aplicar un programa de gobierno; planeación legislativa es la determinación racional del Ejecutivo acerca de cuantas reformas propondrá al Congreso, en que momentos se presenta y cual es el órgano legislativo aconsejable que debe acatar como Cámara de origen.

Sin embargo, en los hechos, el proceso de formación de las leyes inicia cuando son elaborados los proyectos de leyes según el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo, formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República. "[La]... mayoría de iniciativas

las presenta el presidente y son aprobadas por el congreso sin realizarles grandes cambios, por lo que es raro que se ejerza el veto"¹⁰⁰

Las leyes son resoluciones o decisiones generales mientras que los actos administrativos y jurisdiccionales, aquellos que tienen que ver con sus facultades exclusivas, son resoluciones o decisiones particulares y concretas. En ambos casos las resoluciones del Congreso tienen el carácter de decreto.

El proceso legislativo es un proceso político generado por demandas y resuelto por decisiones jurídicas denominadas leyes.

El proceso legislativo es una serie secuencial de actos que realizan los órganos de gobierno con facultad constitucional para elaborar, aprobar y expedir una ley.

"(todo) ...el trabajo se construye en la actualidad -por cultura y tradición histórica- a conocer, para analizar, debatir y votar (e invariablemente aprobar), un proyecto que no conoce mas originario que el Presidente de la República."¹⁰¹

Así lo explica un observador:

"Los senadores casi saltaban de alegría... Celebraban que la iniciativa presidencial relativa a la reforma del poder judicial federal -que les toco conocer- como cámara de origen ...le hicieron setenta y tantos cambios"¹⁰².

Otra característica del proceso legislativo mexicano es la premura;

"Casi todas (las iniciativas) las presenta el Ejecutivo...de una manera y en unos tiempos que vuelven totalmente absurdo e inútil el proceso legislativo... (...)... (además) No hay ningún principio escrito que nos diga que tipos de iniciativas deben ir a la cámara de diputados y cuáles al senado"¹⁰³.

¹⁰⁰ Carbonell, Miguel. "El derecho de veto legislativo del presidente de México" en *Cronica* no. 3, p. 36.

¹⁰¹ Peralta Burelo, Francisco. *Op. cit.* 9 abril 1996, no.29, p. 9.

¹⁰² *Op. cit.*, p. 10

¹⁰³ Córdova, A. en *Op. cit.* p. 171.

La planeación legislativa (agenda) significa calendarizar las actividades de las cámaras junto con el Ejecutivo, entre las cámaras, respecto a las reformas legales previstas, en que momentos deben presentarse y cuál sería más apropiada para ser cámara de origen.

El procedimiento mediante el cual se legisla en México es el siguiente¹⁰⁴ (ver cuadro 3)¹⁰⁵:

INICIATIVA (1) es el acto por el cual, el Ejecutivo, Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y los diputados de las legislaturas de los Estados someten a consideración del Congreso un PROYECTO DE LEY o DECRETO (artículo 71 de la Constitución). Por ejemplo, en los meses de octubre y noviembre de 1995, senadores del PRI y del PAN iniciaron seis leyes, de las cuales ninguna prosperó; mientras que las iniciativas del Ejecutivo, las cuales todas prosperaron (cuadros 6 y 7). Una iniciativa es el producto de una serie de acuerdos previos.

DISCUSION (2): Es el acto de deliberación, en las cámaras, sobre las iniciativas para determinar si deben o no ser aprobadas.

La cámara donde originalmente se discute un proyecto de ley o decreto se llama cámara de origen; la otra es llamada cámara revisora.

"(La) ...Cámara de Origen recibe la iniciativa negociada por los operadores políticos de la Presidencia o de la Secretaría con los partidos u organizaciones sociales involucradas; la envía a comisiones para hacer los "últimos ajustes" con las fracciones opositoras; prepara el dictamen; arma estrategias; la presenta a la plenaria; fija posiciones, debate, somete a votación y aprueba."¹⁰⁶

¹⁰⁴ Ver p. 61, nota al pie número 100.

¹⁰⁵ Para ver todas las posibilidades del proceso legislativo véase el cuadro de García Máynez en *Introducción al Estudio del Derecho* pp. 58 y 59.

¹⁰⁶ Peralta Burelo, Francisco. *Op. cit.* 1 septiembre 1995, no.10. p. 6.

APROBACION (3) Por este acto las cámaras aceptan un proyecto de ley. La aprobación puede ser parcial o total.

En la cámara de origen el decreto o ley aprobado asume el carácter de proyecto, para ser enunciado como minuta en la cámara revisora.

SANCION (4) Es el acto de aceptación de una iniciativa por el Ejecutivo.

El Presidente puede negar la sanción a un proyecto ya admitido por el Congreso (veto). El veto del Ejecutivo no es una facultad absoluta.

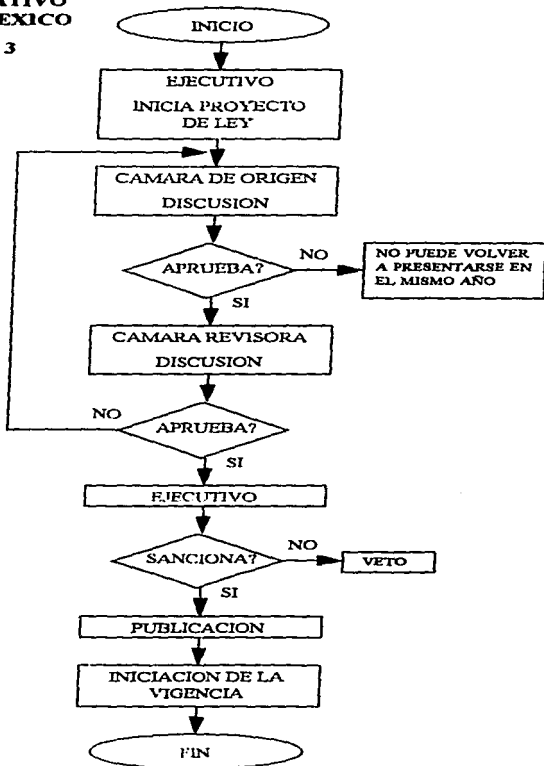
PUBLICACION (5) Es cuando la ley aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla; la promulgación es la publicación formal de la ley. No hay distinción gramatical entre promulgación y publicación.

INICIACION DE LA VIGENCIA (6): Vacatio legis es el nombre del lapso comprendido entre el momento de la publicación y aquel en que la norma entra en vigor; durante el Vacatio legis se supone que los destinatarios de la ley podrán conocerla y cumplirla. A partir de este lapso la ley obliga a todos a guardar el ordenamiento, aunque no conozcan la ley.¹⁰⁷

¹⁰⁷ García Máynez *Op. cit.* explica los dos sistemas de iniciación de la vigencia existentes en la legislación mexicana: el sincrónico y el sucesivo, p. 57

**PROCESO LEGISLATIVO
BICAMERAL EN MEXICO**

CUADRO 3



2.3 EL PROCESO SENATORIAL

“¿Legislar es un acto de aprobación, rechazo o corrección parcial de una iniciativa siempre presidencial?”¹⁰⁸

El proceso legislativo es comportamiento institucionalizado (hecho rutina) para resolver cuestiones federales. Para que un cuerpo deliberativo, donde hay diferentes opiniones y conflictos de intereses, sean resueltos y trabaje con eficiencia y continuidad es necesario que sus trabajos sean guiados por reglas de procedimiento; el Senado es una institución que tiene procedimientos operativos y reglas de acción propios.

Las fechas obligatorias del Senado son :

1. Instalación de las cámaras (art. 25, 69 LO y 8 y 10 Re)
2. Apertura de sesiones ordinarias (Art. 65 C, 7 LO 12 Re)
3. Clausura del periodo ordinario (Art. 66 C, 4 LO)
4. Organización, elección e instalación de la Gran Comisión (Art. 46 y 48 I.O., 72-75 R)
5. Integración de los grupos parlamentarios (40 y 41 I.O)
6. Inicio del periodo ordinario de sesiones (65 C, 4LO y 1 Re)
7. Integración de las comisiones (53 y 89 LO y 76 Re)
8. Integración de mesa directiva (15 Re)
9. Comisión Permanente y mesa directiva (78 C, 109 LO y 171 Re)

Una grave deficiencia es que no existe ningún procedimiento que garantice a una minoría frenar las decisiones de la mayoría. El Senado es un sistema de decisiones, acciones y relaciones, donde no todo está organizado ni reglamentado, para la creación, reforma o derogación de leyes; el proceso legislativo es un sistema que se alimenta de necesidades del gobierno y de los partidos políticos.

¹⁰⁸ Peralta Burelo. *Op.cita*, 9 abril 1996.p. 10.

La estructura, las reglas y los procedimientos de la Cámara y las comisiones son elementos importantes en los trabajos del Senado. Las estructuras y procedimientos del Senado organizan el conflicto.

El orden del día es ... "la disposición ordenada de los asuntos o negocios que son de la competencia legal de la cámara y que deben ser conocidos, discutidos, aprobados o resueltos ... en el día señalado para tal fin."¹⁰⁹ El orden del día define el plan de trabajo de la mesa directiva; el reglamento establece la participación del cuerpo. Tanto el reglamento como la Orden del Día se aplican el reglamento para gobernar la sesión del pleno del Senado.

En el Orden se definen los asuntos que serán tratados, el orden en que se darán a conocer, cuando serán discutidos, aprobados y cuales serán las disposiciones reglamentarias pertinentes. Cuando la iniciativa o minuta proyecto de decreto recibida por la Cámara se considera fundamental en la agenda del Ejecutivo, se reúnen los coordinadores de los grupos parlamentarios para organizar el Orden del Día.

La Gran Comisión organiza el programa legislativo jerarquizando las iniciativas de ley o decreto. El presidente de la mesa directiva tiene discrecionalidad para turnar las iniciativas a las comisiones. Cuando se toma un expediente (iniciativa) a una comisión se procura que las comisiones asignadas dictaminen como comisiones "unidas" (Ver cuadros 6 y 7).

"(La) ... tribuna es un lugar bajo control cameral que no está abierto a todos... (los senadores). Cada fracción es la que dice quien habla y quien se aguanta las ganas..."¹¹⁰ La discusión es precedida por dos lecturas de los dictámenes en la asamblea votados económicamente para ser aprobados.

¹⁰⁹ Camposcoco, *El Orden del día*, p. 4.

¹¹⁰ Peraña Burelos, Francisco, *Op. cit.* 16 abril 1996, no.30, p. 2.

No existe el procedimiento de debate ilimitado como garantía de los derechos de las minorías. Las reglas y procedimientos impiden o facilitan la participación de las comisiones o de los senadores en los trabajos de la cámara.

La Cámara requiere de una mayoría (quórum) de sus miembros para que sus deliberaciones sean oficiales. Hay tres tipos de mayorías en las Cámaras:

1. **Mayoría absoluta:** la integran más de la mitad de los senadores; de esta forma se decide cuando hay dos proposiciones.
2. **Mayoría calificada:** Requiere dos tercios del total de legisladores. Se utiliza cuando la constitución es reformada.
3. **Mayoría relativa:** la integran la mayoría de votos aunque no exceda la mitad del total de senadores; se utiliza cuando hay que decidir entre dos o más proposiciones, la ganadora es la que alcanza el mayor número de votos.

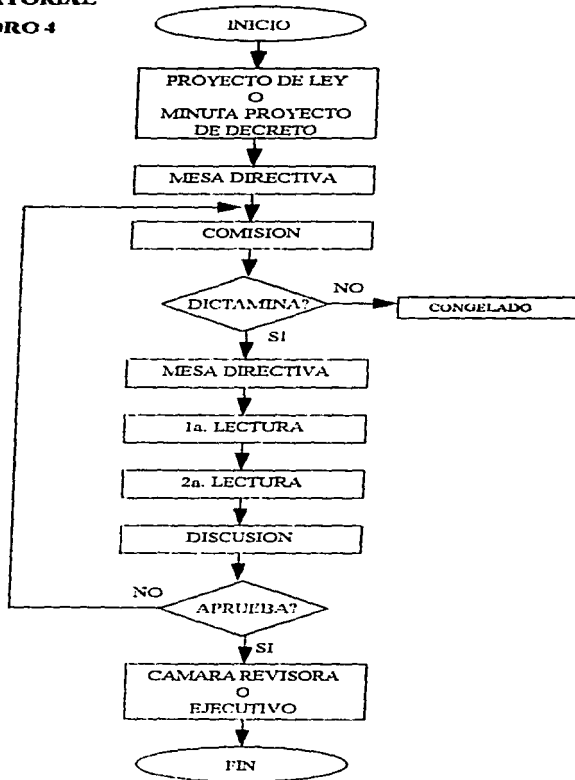
Ahora bien, hay cuatro formas de votar:

1. **Votación nominal:** Los senadores se ponen en pie para aprobar o reprobar un asunto.
2. **Votación económica:** Se ponen en pie quienes aprueben un asunto y permanecen sentados quienes lo reprueben.
3. **Votación por cédula:** Consiste en depositar cédulas en urnas.
4. **Votación secreta:** se utilizaría en caso de elegir presidente interino.

Un factor que contribuiría a desarticular la disciplina de partido serían las votaciones secretas donde "(...) cada quien votara como quisiera sin que los demás se enteraran y sin que nadie lo presionara..."¹¹¹

¹¹¹ Id. 30 abril 1996, no.32, p. 9.

PROCESO SENATORIAL
CUADRO 4



2.4 EL PROCESO EN LA COMISION

Las comisiones reciben Iniciativas de decreto, ellas elaboran un Dictamen que se somete a consideración de la asamblea en forma de Decreto. La asamblea aprueba y envía a la cámara revisora una Minuta proyecto de decreto. La Cámara revisora regresa un "proyecto de decreto" a la Cámara de origen, para que ésta lo envíe al Ejecutivo.

Ni la ley orgánica ni el reglamento especifican mecanismos que obstruyan la hegemonía de una mayoría en la Cámara y en las comisiones. En el Senado, una mayoría estable puede hacer lo que quiera cuando quiera, sin embargo, hay situaciones en las que no es suficiente tener el respaldo de la mayoría para aprobar una disposición sino que es necesario agregar intereses y articular el compromiso de otros grupos parlamentarios.

El trabajo en las comisiones es menos formal que el pleno.¹¹² La regulación de las comisiones tiene tres fuentes: la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos [C] (Artículo 72), la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos [LO] (Artículos 50 a 64) y el Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos [R] (Artículos 65 a 94)

La regulación de las comisiones no especifica las responsabilidades de los miembros; cuántos senadores deben integrarla, si se permiten o no los sustitutos, tampoco especifica nada sobre las finanzas de la comisión, si es necesario un registro de sesiones o si se tendrá personal de apoyo.

¹¹² Comentario del senador Amador Rodríguez Lozano. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación, Puntos constitucionales y Dictamen legislativo del Senado. 14 de diciembre de 1994. 4a parte. p. 1

Algunas características reglamentarias de las comisiones son su creación y supresión flexible; la regulación no estipula integración mínima ni máxima, no marca límites al número de comisiones que puede integrar un senador, los senadores pueden asistir a las sesiones de las comisiones, aunque no sean miembros de ellas.

Las comisiones tienen un presidente y, generalmente, dos secretarios. El presidente de la comisión es el encargado de coordinar los trabajos de los miembros de cada comisión (Artículo 85 R) y el responsable de los expedientes que son estudiados en la comisión; su responsabilidad cesa cuando los documentos son devueltos a la mesa directiva (Artículo 83 R). También está autorizado para pedir a los archivos y oficinas del Ejecutivo información y copias de documentos que requiera para despachar sus asuntos; en caso de negativa, el presidente de la comisión está autorizado para remitirse al Presidente de la República o al Secretario de despacho; los documentos serán proporcionados siempre y cuando no sean de los que deben conservarse en secreto (Artículo 89 R).

En caso de considerar necesario entrevistarse con un funcionario público para despachar los asuntos que se les han encomendado, es el presidente de la comisión el encargado de establecer las comunicaciones (Artículos 90 LO y 90 R); los funcionarios están obligados a guardar consideración a los senadores. De esta manera, la iniciativa llega a las cámaras previamente discutida y espera ser revisada y aprobada, y en algunos casos reformada; se trata de una práctica que agiliza el proceso legislativo bicameral: "Esto ya lo habíamos visto con los abogados del jurídico de la presidencia."¹¹³ Las entrevistas con funcionarios

¹¹³ Comentario del senador José Trinidad Lenz Cárdenas. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Puntos constitucionales, Gobernación 1a sec. y Estudios legislativos 3a sec. del Senado. 7 de abril de 1995. 6a parte. p. 6

federales tienen por objeto explicar los objetivos de la ley y convencer a los legisladores renuentes.

Las conferencias de comisiones tienen por objeto coordinar los puntos de vista de las comisiones encargadas de dictaminar en su respectiva Cámara; el objetivo es, también, acelerar la aprobación de una iniciativa de ley cuando las Cámaras no tienen mayores diferencias. "Acción Nacional, como es de su conocimiento, no interviene en conferencias."¹¹⁴ Las comisiones pueden reunirse en conferencia con las correspondientes de la Cámara de Diputados para expedir el despacho de los asuntos y ampliar su información para la emisión de los dictámenes (Artículos 90 LO y 90 R);

"(Nos) ...reunimos en conferencia con la Cámara de Diputados y tuvimos la oportunidad de escuchar las exposiciones de parte de representantes del Banco de México y de la SHCP sobre lo que está sometido a nuestra consideración."¹¹⁵

Todas las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo, las legislaturas de los estados o los representantes federales deben turnarse a comisiones (Artículos 71-III C. y 56 R) (Ver cuadro 4). El mismo trámite se aplica a las iniciativas o proyectos de ley que remita una de las Cámaras a la otra (Artículo 57 R). "(...) Las comisiones no [son]... mas que unos mandatarios de una orden que se [les]... ha dado por la Asamblea en el sentido de elaborar un dictamen."¹¹⁶

¹¹⁴ Comentario del senador Gustavo Carvajal Moreno. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Justicia, Estudios legislativos y Gobernación 2a sección. 7 marzo 1995. 1a parte. p. 1.

¹¹⁵ Comentario del senador Carlos Sales Gutiérrez. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la comisión de Hacienda y crédito público del Senado, presidida por el senador Carlos Sales Gutiérrez. 28 de marzo de 1995. 1a parte. p. 1.

¹¹⁶ Comentario del senador José Trinidad Lanz Cárdenas. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación, Puntos constitucionales y Dictamen legislativo del Senado. 14 de diciembre de 1994. 5a parte. p. 2.

Los asuntos que la Comisión Permanente recibe son turnados a las comisiones relativas de la Cámara correspondiente.

El artículo 58 del reglamento establece que las proposiciones que no sean iniciativas de ley, presentadas por miembros de la Cámara sin que estos suscriban mayoría, deben presentarse al presidente de la Cámara por escrito y firmadas por sus autores, para ser leídas una sola vez en la sesión en la que es presentada; los autores pueden exponer las razones y fundamentos de su proposición o proyecto, también habrá un orador en contra; después de esto, se preguntará a la Cámara si admite o no a discusión la proposición, si es aprobada pasará a comisión o comisiones unidas si no es aprobada se tendrá por desechada.

Las proposiciones de quienes no tienen derecho a iniciar leyes deben ser dirigidas al presidente de la Cámara y éste debe turnarlas a alguna comisión (Artículo 61 R). Las comisiones deben dictaminar si esas peticiones son consideradas o no; los senadores no deben recibir ninguna retribución extraordinaria por el desempeño de las funciones en las comisiones. (Artículo 86 R).

El Presidente de la mesa directiva de la Cámara es el encargado de exigir a las comisiones que presenten dictamen; puede emplazar la entrega del dictamen pero si tampoco lo presenta en la fecha emplazada, el presidente de la mesa directiva puede proponer a la Cámara que pase a otra comisión (Artículo 21-xvi R). Las iniciativas de ley o decretos se discuten en la Cámara en que son presentados; en el caso que transcurra un mes desde que haya sido turnada, la iniciativa de ley o decreto, a la comisión dictaminadora sin que esta haya emitido un dictamen, el proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara (Artículo 72-i C).

Los dictámenes deben contener una parte expositiva de razones y una parte propositiva redactada en forma clara y sencilla para que puedan sujetarse a votación (Artículo 87 R). Las comisiones deben dictaminar cinco días después de recibidos los expedientes; cuando una comisión considere conveniente demorar o suspender el despacho de algún asunto, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cinco días para presentar un dictamen (Artículo 91 R).

Generalmente, los miembros de la comisión o de las comisiones unidas, acuerdan que un grupo de senadores elaboren un "proyecto de dictamen" y este grupo de senadores se llama comisión redactora, que es una subcomisión creada por la(s) comisión(es) dictaminadora(s). Los miembros de la comisión redactora "fuimos designados... para hacer el proyecto de dictamen que en breve les vamos a someter a las Comisiones Unidas."¹¹⁷

"(...) Hemos recibido la Minuta de la Ley de Seguridad Social y que la propuesta es que se integre una comisión plural ...tanto de las tres comisiones como... de las diferentes tracciones parlamentarias... esta comisión plural habrá de revisar la minuta de la Ley del Seguro Social."¹¹⁸

La discusión del dictamen expresa acuerdos y desacuerdos entre los senadores sin importar el grupo parlamentario al que pertenezcan. En efecto, la disciplina de partidos se reduce a un solo evento: las votaciones en el pleno. El senador puede manifestar su inconformidad en las discusiones de las comisiones pero cuando llega el momento de votar tiene que pertenecer y tiene que alinearse.

¹¹⁷ Comentario del senador Oscar López Velarde Vega. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Puntos constitucionales, Comunicaciones y transportes, Radio, TV y cinematografía, y estudios legislativos 3a. sec. del senado, en relación al artículo 28 constitucional. Reunión presidida por el c. senador Miguel Alemán Velasco, 20 de enero de 1995. 1a parte. p. 2

¹¹⁸ Comentario del senador Samuel Aguilar Solís. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Trabajo y previsión social, Seguridad social y Estudios legislativos 3a. sec. del senado. 8 de diciembre de 1995. 1a parte. p. 1

Las comisiones deciden por mayoría de votos de sus miembros pero el presidente tiene voto de calidad en caso de empate. La Ley Orgánica establece un derecho para las minorías en una comisión; cuando alguien disiente de las resoluciones de la mayoría deben abstenerse de votar y firmar el dictamen, y puede presentar por escrito su opinión y dirigirla al presidente de la comisión (aunque el reglamento establece que será dirigida al presidente de la Cámara) para ser distribuida entre los miembros de la Cámara junto con el dictamen de la mayoría. (Artículo 86 LO y 82 R). Para que haya dictamen de comisión debe estar firmado por la mayoría de individuos que la componen (Artículo 88 R).

Después de aprobada una ley y antes de mandarla al ejecutivo para promulgarla, el reglamento establece que el expediente debe pasar a la comisión de corrección de estilo para que formule la minuta de lo aprobado. La minuta debe contener lo que las cámaras aprobaron procurando, solamente, la claridad de las leyes (Artículos 139 y 140 R).

Una observadora de la LV legislatura sugiere que "(...) La comisión de Estudios Legislativos, en su intervención en el análisis y dictamen de todas las iniciativas de leyes y decretos que realicen las comisiones ordinarias ... cuenta con un poder excesivo al ejercer funciones de control político por encima del resto de las comisiones."¹¹⁹ En realidad el trabajo de cada una de las secciones de la comisión de Estudios legislativos es mucho menos riguroso.

En realidad la rápida lectura de los dictámenes en las comisiones impide a los senadores comprender las particularidades de los dictámenes; las comisiones de Estudios legislativos entran, también, en esta dinámica. Por ejemplo:

¹¹⁹ Saiz, Mariana. *Reformas para un nuevo Senado de la República*. Tesis. p. 191.

"(Ea) ...este momento les están distribuyendo un ejemplar del dictamen respectivo, les ruego nos disculpen, el que estando decayendo procedamos a la lectura (del dictamen)..."¹²⁰

Cuando al principio de una discusión lo pida algún senador, la comisión dictaminadora deberá explicar los fundamentos de su dictamen (Artículo 108 R). Las observaciones o modificaciones hechas a un proyecto de decreto elaborado por la cámara de origen, por la Cámara revisora o el Ejecutivo, al volver a la de origen, pasarán a la comisión que dictaminó; el nuevo dictamen sufrirá todos los trámites establecidos (Artículo 136 R).

Las comisiones despachan los asuntos a su cargo (dictámenes, conferencias, coloquios, encuentros, entrevistas) durante los periodos ordinarios de sesiones y durante los recesos del Congreso. Durante los recesos, la Comisión Permanente es la encargada de recibir y turnar a las comisiones las iniciativas de ley y las proposiciones dirigidas a las Cámaras (Artículo 106 LO, 94 y 179 R). "El hecho de que termine el dictamen, de ninguna manera se cierra a la discusión, simplemente cierra un ciclo necesario para iniciar otro que es ya el debate y la aprobación."¹²¹

Cuando inicia el periodo de sesiones, son leídos todos los dictámenes remitidos a las comisiones duante el receso del Congreso. Los dictámenes elaborados sobre asuntos que no serán discutidos en la legislatura que los recibió, estarán a disposición de la siguiente legislatura con el caracter de proyectos.

¹²⁰ Comentario del senador José Trinidad Lauz Cárdenas. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Puntos constitucionales, Gobernación 1a sec. y Estudios legislativos 3a sec. del senado. 10 de abril de 1995. 1a parte. p. 1

¹²¹ Comentario del senador Amador Rodríguez Lozano. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación, Puntos constitucionales y Dictamen legislativo del Senado. 14 de diciembre de 1994. 8a parte. p. 1.

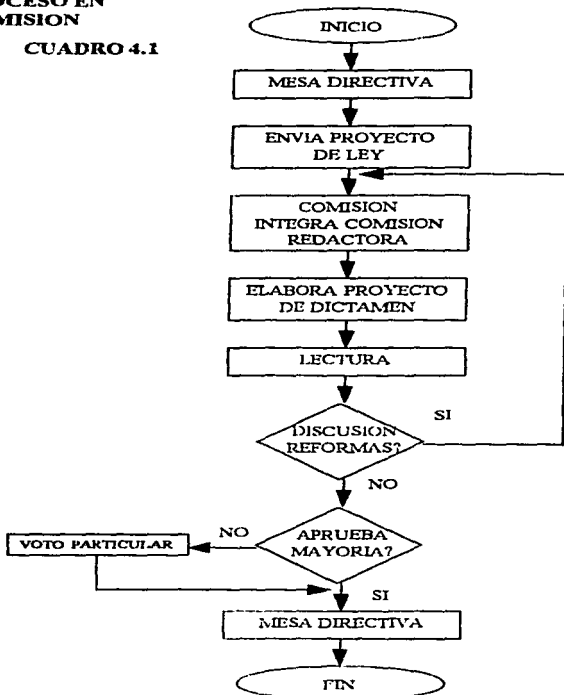
El secretario debe presentar a la Cámara el primer día de cada mes y en la primera sesión de cada periodo; el número de expedientes y asuntos que hayan pasado a las comisiones, los que hayan sido despachados y aquellos que continúen en las comisiones (Artículo 25-vi R).

En las sesiones de la Cámara deben recordarse los dictámenes pendientes de lectura antes del día señalado para su discusión, también deben discutirse los dictámenes programados para esa fecha. Cuando se discute un dictamen, se lee la iniciativa, proposición u oficio y después el dictamen de la comisión y el voto particular si lo hubiere. Los miembros de la comisión o autor de la proposición discutida pueden hablar más de dos veces; cualquier senador puede pedir, al inicio de la discusión, que la comisión dictaminadora explique los fundamentos de su dictamen y leer las constancias del expediente. De igual manera, si nadie pide la palabra en contra del dictamen de la comisión, un miembro de esta informará sobre los motivos de la comisión para dictaminar en tal sentido.

En la sesión en que sea votado un proyecto de ley o una proposición pueden ser presentadas, por escrito, adiciones o modificaciones a los artículos aprobados; una vez leída la adición y sus fundamentos debe preguntarse si es admitida o no a discusión, si es admitida será turnada a la comisión correspondiente si no se tendrá por desechada.

**EL PROCESO EN
LA COMISION**

CUADRO 4.1



CAPITULO 3. EL SISTEMA DE COMISIONES DE LA LVI LEGISLATURA.

3.1 LA COMISION

Las comisiones son grupos creados e integrados por senadores para ser asesorados en tareas específicas; las comisiones constituyen un nivel de decisión intermedio entre el legislador individual y el conjunto de legisladores.

Las comisiones ordinarias y especiales son grupos de trabajo que por delegación del pleno asume carácter colectivo para preparar resoluciones llamadas dictámenes o informar a la cámara sobre asuntos específicos...

"Las comisiones son mecanismos de encuadramiento colectivo de los senadores que aseguran al liderazgo de las cámaras orden y disciplina en el trabajo y comportamiento funcional de los congresistas y permiten, junto con otros mecanismos, que el control político sea resultado de un sistema institucional de responsabilidades y lealtades y no producto de consignas autoritarias o de una especie de fatalismo mágico..."¹⁷²

Las comisiones son instituciones colegiadas que demandan cooperación de los integrantes para que sus disposiciones sean legítimas; colegialidad no significa democracia.

Colegialidad significa obstaculizar decisiones personales y rápidas a cambio de articular y agregar intereses en las decisiones sobre asuntos públicos.

Aunque en una comisión todos los individuos están investidos del mismo cargo senatorial, hay quienes son más poderosos que otros; de la misma manera, en el sistema de comisiones, cada comisión procesa información pero solo algunas participan e influyen en el proceso legislativo (Ver cuadro 9).

Eficacia es coordinación adecuada de funciones para cumplir fines específicos. Las comisiones del Senado son un proceso unitario que muestra su propia individualidad; pero

¹⁷² Colequio III UNAM: Senado de la República. p.208.

tambien es parte integrante de otro proceso de mayor amplitud que se comporta como un todo único que es la Cámara de Senadores.

En las comisiones existen relaciones de oposición y cooperación; los senadores interactúan dentro de un área de decisiones circunscritas por el nombre de la comisión. Algunas comisiones, como la de Derechos humanos, son instaladas cuando aun no tienen ninguna asignación legislativa ni agenda de trabajo concreta.¹²³

En estas situaciones, algunas comisiones emprenden otras actividades;

"[...]Dado que no hay ningún proyecto para discutir sugeriría que establecemos [sic] un programa en la comisión de Trabajo y Previsión Social donde al que invitáramos a... especialistas... si se llegara a presentar algún proyecto de modificaciones a la legislación laboral, pues mejor tener el mayor acopio de información."¹²⁴

Una de las críticas más comunes al sistema de comisiones es la que considera que éstas disminuyen la importancia del pleno a cambio de la agilidad de los procedimientos. "La presentación de dictámenes ya analizados... y debatidos por (los representantes)... dejan poco que hacer y que decir al pleno... los grupos parlamentarios han llevado (a)...las comisiones sus puntos de vista"¹²⁵ Un argumento a favor de esta forma de trabajo considera que de este modo se "...aproximan... los representantes de la mayoría con la minoría...para (ser)... coparticipes... de las responsabilidades públicas."¹²⁶

¹²³ Versión estenográfica de la reunión de trabajo para instalar la comisión de Derechos humanos del senado. 21 de febrero de 1995.

¹²⁴ Comentario del senador Juan S. Millán. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la comisión de Trabajo y previsión social del senado. Reunión presidida por el c. senador Juan S. Millán. 20 de abril de 1995. 2a parte. p.4.

¹²⁵ Coloquio III UNAMI-Senado... p. 240.

¹²⁶ Op. cit

3.2 LAS FUNCIONES DE LA COMISION

Los legisladores en cualquier parte del mundo trabajan con palabras. Las palabras son los ladrillos de la política; los legisladores continuamente discuten sobre adiciones, supresiones, omisiones o modificaciones de los terminos y frases de la legislación.

Las comisiones dictaminan. Dictamen es una opinión emitida sobre una cosa, refiere una declaración producida por un cuerpo colegiado; dictaminar es opinar colectivamente sobre los expedientes que recibe una comisión; las formas de trabajo en que las comisiones pueden dictaminar son: unica, unidas o conjuntas.

Las comisiones unidas son aquellas donde dos o mas comisiones del Senado se reúnen para dictaminar sobre un mismo tema; las comisiones conjuntas son aquellas que se reúnen con la correspondiente de la Cámara de Diputados para atender algún asunto o ampliar su información antes de dictaminar.

Una de las funciones de las comisiones es desarrollar legisladores expertos en temas específicos para contribuir a la eficiencia de la Cámara; como institución de gobierno, otras funciones son deliberar, socializar, capacitar y movilizar a los senadores que están organizados en grupos parlamentarios.

Las comisiones tienen asignados nombres que especifican la materia de asuntos de los cuales debe encargarse; las comisiones no tienen personal especializado ni los senadores que las integran logran especializarse en los asuntos que trata la comisión porque las sesiones de comisiones son ocasionales, porque un senador "tendría" que especializarse en por lo menos

siete Áreas diferentes (Ver cuadros 10 y 11), otra razón es la premura con que son discutidos los proyectos o minutas.

La mayoría de comisiones no tienen memoria de los asuntos tratados, de relaciones establecidas por la misma comisión pero en anteriores legislaturas; hay pocas posibilidades de que las comisiones sobrevivan el paso de una a otra legislatura. Las comisiones no desarrollan experiencia ni especializan a sus miembros porque ellos no trabajan continuamente en la comisión. Cuando una comisión es instalada debe establecer contactos con su entorno porque no existe memoria ni continuidad en los trabajos de la comisión en cada legislatura.

"La Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado de la República es... una comisión de reciente creación ...cuyo objetivo principal es el análisis y dictamen de iniciativas de ley y decretos relacionados con el desarrollo de la Ciencia y la Tecnología en México. [...] La comisión se ha propuesto ...impulsar, apoyar, promocionar y orientar el quehacer científico..."¹²⁷

Una de las características de la LVI legislatura es que para el estudio de los asuntos para los cuales las comisiones fueron creadas algunas comisiones están relacionados con otras comisiones; es el caso de las comisiones de derechos humanos, asuntos fronterizos zonas norte y sur, y relaciones exteriores 1a y 2a secciones; cuyas jurisdicciones están superpuestas.

Las comisiones no pueden influir el proceso legislativo porque sus integrantes carecen de voluntad, conocimientos, experiencia, infraestructura y personal especializado que les asista para elaborar opciones legislativas alternativas a los proyectos del Ejecutivo. Un ejemplo de incapacidad institucional e individual (algunos lo llaman presidencialismo) lo tenemos en este comentario:

¹²⁷ Senado de la República. Encuentro de la Comisión de Ciencia y Tecnología... p. 7.

"(...) Eso lo estamos consultando a los técnicos, nosotros no somos técnico. Lo estamos consultando a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes si procede someterles en el proyecto de dictamen (modificaciones)..."¹²⁸

La especialización en las comisiones del Senado ha sido indirecta: algunos senadores han sido altos funcionarios federales (Carlos Sales Gutiérrez, Fernando Solana y José Lanz Cárdenas [PRI]); otros senadores han adquirido experiencia y conocimientos en sus asuntos privados (Mauricio Fernández Garza y Luis Felipe Bravo Mena [PAN], Ernesto Navarro González y Heberto Castillo [PRD]).

Las comisiones crean subcomisiones redactoras del proyecto de dictamen para hacer más manejables los asuntos turnados a ellas. Las subcomisiones ejercen influencia en los trabajos de la Cámara, pero de manera indirecta; generalmente el presidente de una comisión es miembro de la comisión redactora o él recibe un voto de confianza para elaborar el proyecto de dictamen que, salvo modificaciones marginales, es el dictamen definitivo. El presidente de la comisión tiene poderes procesales porque tiene el recurso de "...el control de la secuencia en el proceso de decisión..."¹²⁹, es decir, el presidente de la comisión decide cuando se reúne la comisión y cuando se distribuye el expediente turnado a la comisión.

La responsabilidad es dispersa en las comisiones, en general los cuerpos colegiados tienen una estructura de poder difusa sin embargo es posible saber quienes son responsables de alguna decisión identificando el voto del grupo parlamentario.

Las audiencias que realizan las comisiones tienen por objetivo detectar necesidades de legislación, construir un conglomerado de promotores de la legislación, agregar intereses, difundir el trabajo del presidente de la comisión u ofrecer un foro para ciudadanos.

¹²⁸ Comentario del senador Oscar López Velarde Vega. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Puntos constitucionales, Comunicaciones y transportes, Radio, TV y cinematografía, y Estudios legislativos 3a. sec. del Senado, en relación al artículo 28 constitucional. Reunión presidida por el c. senador Miguel Alemán Velasco, 20 de enero de 1995. 1a parte, p.6.

¹²⁹ Shaw. *Op. cit.* p. 179

Las comisiones del Senado no pueden obstruir las deliberaciones de la cámara, primero porque tiene plazos legales para dictaminar y porque el presidente de la mesa puede disponer del expediente en poder de la comisión (Artículo 91 R).

Las comisiones no están visiblemente relacionadas con las secretarías de gobierno ni con grupos de interés. Una comisión es importante cuando influye o determina los resultados del proceso legislativo.¹³⁰

La experiencia en México nos dice que el sistema de comisiones es débil y que unas comisiones son más débiles que otras. La experiencia de un senador de oposición dice: “[...] Y ver si conseguimos presupuesto. [...] Pedí que me sacaran copias; pero desgraciadamente tienen mucho trabajo.”¹³¹

El sistema de comisiones de la LVI legislatura está compuesto por 71 comisiones ordinarias y especiales (En agosto y septiembre de 1996 se crearon dos más). Una comisión es importante cuando participa en el proceso legislativo, es decir, cuando elabora un dictamen aunque sea una sola vez, sobre un proyecto de ley que le ha sido turnado para su estudio.

Dictaminar significa que la comisión participa en un proceso de creación de leyes, el cual articula intereses y compromisos entre los grupos parlamentarios, entre éstos y el Ejecutivo, con la Cámara de Diputados y con grupos sociales interesados o afectados por la legislación.

Si una comisión ha organizado coloquios, conferencias, encuentros, etc; pero esas actividades no se han traducido en un dictamen, esas comisiones no se consideran importantes y no son objeto de estudio en esta investigación.

¹³⁰ Shaw. *Op. cit.*, p. 156.

¹³¹ Comentario del senador José Ángel Corchello. Versión estenográfica de la instalación de la comisión de Relaciones exteriores 2a sección. Reunión presidida por el c. senador José Ángel Corchello Dávila. 21 de enero de 1995. 1a parte. p. 2

En el cuadro 5 presento las comisiones que integran el sistema de comisiones de la LVI legislatura; en el cuadro 6 ofrezco los 109 dictámenes elaborados por las 31 comisiones en dos años de legislatura; cabe aclarar que todos esos proyectos fueron iniciados por el Ejecutivo. En este cuadro podemos apreciar que el patrón de trabajo del sistema de comisiones es dictaminar en forma de comisiones unidas. En el cuadro 7 presento una síntesis del cuadro 6; en éste cuadro aparecieron las comisiones que dictaminaron durante el periodo en estudio.

"[E]l... trabajo de comisiones se ha convertido en un mero trámite que la mayoría, por lo regular, maneja a su entero antojo"¹³² y las minorías se incorporan a esta dinámica cuando es necesario revisar tantas iniciativas del Ejecutivo. "...No hay mejor modo de limitar y aun de inhibir el debate parlamentario que hacer llegar en catarata o alud de iniciativas de ley en el último mes del periodo de sesiones."¹³³

¹³² Córdova, A. en *Op. cit.* p. 173.

¹³³ *Op. cit.* p. 172

3.3 EL SISTEMA DE COMISIONES

La intención de los senadores de la LVI legislatura fue crear un sistema de comisiones que diversificara las funciones de la Cámara y que evitara los conflictos internos.

Las características de la LVI legislatura del Senado muestran que es falso que "el número de comisiones... [este] relacionado... con el grado de industrialización de un país..."¹³⁴. La LVI legislatura tiene una estructura de comisiones diversificada pero no especializada ni profesionalizada ni permanente que responda a necesidades de la sociedad; la estructura de la LVI legislatura muestra un senado que se organizó para resolver rivalidades internas, así como generar incentivos para la cooperación entre los senadores y entre los grupos parlamentarios. Mientras mayor sea el número de comisiones en una legislatura mayor será el conflicto interno; el número de comisiones es función de la necesidad de compromiso entre los grupos parlamentarios y entre los senadores de un mismo grupo parlamentario.

Un senador pertenece en promedio a 7 comisiones. ¿Puede alguien especializarse en tantas áreas y sin personal de apoyo? En realidad, mientras menor sea el número de comisiones a las que pertenezca un senador mayores serán sus posibilidades de especializarse como legislador.

Los integrantes de las comisiones ordinarias son electos en la primera sesión de la Cámara en el primer periodo de sesiones ordinarias; los integrantes son electos para toda la legislatura. Las comisiones tienen a su cargo las cuestiones relacionadas con su denominación, así como el análisis y dictamen de las iniciativas de leyes y decretos de su

¹³⁴ Bejar, Luisa. "Las comisiones legislativas por dentro" en *Cronica Legislativa*, no. 3, junio 1992, p. 8.

competencia. Las reuniones de las comisiones no son públicas, sin embargo, cuando lo acuerden sus miembros habrá sesiones de información y audiencia a las que serán invitados grupos de interés, asesores y expertos en el asunto tratado. En el Senado habrá, según la LO, 26 comisiones ordinarias pero que "la Cámara podrá aumentar o disminuir el número de las comisiones o subdividirlas en... ramos... según lo crea conveniente o lo exija el despacho de los negocios" (Artículo 87 LO) (Ver cuadro 5)

El Senado creyó necesario instalar 71 comisiones, 68 ordinarios (permanentes) y 3 especiales (transitorias), así como una subcomisión de Atención a la mujer, dependiente de la comisión de Asistencia social. En realidad, "el despacho de los negocios" requirió únicamente del 44% de las comisiones ordinarias, en dos años de legislatura. También se creyó necesario dividir a la comisión de Relaciones Exteriores en seis secciones, la de Estudios legislativos en cinco y la de Gobernación en dos.

En el cuadro 8, presento un sumario de actividades del sistema de comisiones de la LVI legislatura, por período legislativo. En el cuadro 9 aparecen las comisiones importantes del sistema; incluyo el número de dictámenes que elaboró cada comisión durante el período en estudio, también incluyo un breve análisis sobre su integración.

3.4 LOS TIPOS DE COMISIONES

Las comisiones del Senado son parte de un organismo mayor. Existen relaciones de correspondencia entre el Senado y su ambiente externo. Las comisiones son un mecanismo que requiere insumos (minutas proyecto de decreto o proyectos de ley) para generar dictámenes; los dictámenes son el producto sistémico de las comisiones.

Una legislatura desarrollada o institucionalizada no es necesariamente aquella que tiene muchas comisiones.

Las comisiones, clasificadas por materia son permanentes y especiales; clasificadas por su duración son ordinarias y transitorias. Si el criterio principal de clasificación es el tiempo durante el cual la comisión funcionará, tenemos que las comisiones permanentes son ordinarias y las especiales son transitorias.

Las comisiones permanentes, ordinarias o de dictamen legislativo; se establecen por reglamento, duran toda la legislatura y son integradas para estudiar asuntos propios de su denominación e informar al pleno sobre los asuntos encargados.

Las comisiones especiales o transitorias estudian asuntos específicos requeridos por la Cámara; una vez que la comisión dictamina sobre el tema en cuestión pierde su razón de ser y deja de existir (por esta razón son consideradas transitorias).

Las acciones jurisdiccionales del Senado, encargadas a la comisión jurisdiccional, buscan resolver anomalías fijando responsables; determinan los delitos cometidos por quienes forman parte del gobierno para ser consignados a los tribunales.

Por otra parte, el objetivo de las comisiones de investigación es la obtención de información; "[La] ...Constitución de las comisiones de investigación no puede ser determinada por las minorías... [por ésta razón] no serán... instrumentos de control sobre el gobierno"¹³⁵. La eficacia de la minoría en el Senado radica en que ejerce su función de crítica y oposición (votar en contra los proyectos del Ejecutivo). Esto es posible porque mantiene mayor "...independencia del ejecutivo y en la repercusión que pueden tener sus acciones y argumentos en la opinión pública."¹³⁶

Las Cámaras del Congreso de la Unión tienen funciones administrativas. Berlin Valenzuela explica que estas funciones son actos específicos que no implican la producción de leyes. En la Cámara de Senadores las comisiones ordinarias (permanentes) que tienen funciones administrativas internas como son la de Estudios legislativos, la de Administración y la de Biblioteca e informática.

Las comisiones conjuntas, según he dicho, son "aquellas que, en un sistema bicameral, son integradas con representantes de las dos Cámaras."¹³⁷

Las comisiones transitorias son integradas para un breve periodo de tiempo y se encargan solamente de los asuntos para los que han sido designadas; éstas comisiones son creadas cuando la Cámara lo considera conveniente; a este tipo pertenecen las comisiones del caso Colosio, caso Ruiz Massieu y COCOPA.

La Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos establece la posibilidad de formar comisiones jurisdiccionales en ambas cámaras para facilitar el desahogo del juicio político.

¹³⁵ Carbonell. "Presidencialismo y creación legislativa" en *Crónica*, abril 1994 no.3,p.41

¹³⁶ Berlin. *Op. cit.* p. 143

¹³⁷ *Op. cit.* p. 238.

Las comisiones dictaminan sobre los expedientes que le turna el Presidente de la Mesa Directiva; para despachar los asuntos encargados, la comisión se reúne a convocatoria de su presidente y sesionan aunque no estén presentes la mayoría de sus integrantes. Cualquier senador puede asistir, sin voto, a las sesiones de las comisiones de las cuales no es miembro y exponer su parecer sobre el asunto en estudio. Existe una restricción para participar en los trabajos de las comisiones; ni el presidente, ni el vicepresidente, los secretarios ni los prosecretarios de la mesa directiva de la cámara pueden participar en ninguna comisión, durante el tiempo de su encargo.

La Comisión de Administración, clasificada como ordinaria según la LO; se renueva cada año en la primera sesión de cada periodo ordinario; sus obligaciones son: presentar cada mes, en sesión secreta, a la Cámara y ante la Comisión Permanente durante los recesos del Congreso, el presupuesto para cubrir las dietas de los miembros de los senadores, de los empleados de las secretarías y los de limpieza. Esta comisión debe intervenir en todo lo relativo al manejo de los fondos y debe revisar las cuentas.

Durante los recesos del Congreso, la comisión de Administración de la Cámara de Senadores presenta a la Comisión Permanente el presupuesto de la Cámara para su examen y aprobación.

La Gran Comisión del Senado, la institución que articula a los grupos parlamentarios y a las comisiones, pensado originalmente como una entidad federal (Artículo 91 LO) y que actualmente cumple la función de negociación entre los grupos parlamentarios, se integra con un senador por cada Estado mas los coordinadores de los grupos parlamentarios. Los senadores de cada Estado deben elegir representante a la Gran Comisión en mayoría de

votos. El artículo 92 establece que la directiva de la Gran Comisión se integra con un presidente, dos vicepresidentes y un secretario. El presidente, primer vicepresidente y el secretario serán designados por mayoría de votos de miembros de la Comisión; el segundo vicepresidente será el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría; el coordinador de la segunda minoría no tiene representación legal preestablecida en la Gran Comisión.

La Gran Comisión es la encargada de proponer el personal de las comisiones ordinarias y especiales a la Cámara. (Artículos 93-1 LO y 74 R); La Gran Comisión también debe proponer al personal de las comisiones ordinarias y especiales, así como a los comisionados al Consejo General del IFE (Artículo 93 LO). Cuando hay vacantes en las comisiones, la Gran Comisión debe reunirse para proponer a quienes deban cubrirlas (Artículo 77 R). La Gran Comisión debe proponer y vigilar las labores del Oficial Mayor y del Tesorero de la Cámara; debe vigilar las labores de la Oficialía Mayor y vigilar que provea de lo necesario a las comisiones.

3.5 EL SENTIDO DE LOS VOTOS

Algunos criterios de proporcionalidad en las comisiones son: número de senadores por estado, por partido, por zonas geográficas. Las comisiones frecuentemente están desproporcionadas ideológica y geográficamente.

De un estudio comparado de ocho legislaturas, Shaw concluye que "...el partido es...mas importante que cualquier otra influencia condicional individual."¹³⁸ Es muy alta la relación entre las características de un partido y el comportamiento de una comisión

Las comisiones son mas fuertes cuando el control partidista de la comisión es mas débil; por otra parte, Shaw postula que "...la falta de control partidario -ya sea resultado de la falta de cohesión o del multipartidismo- tiende a estar asociado con...(comisiones) fuertes."¹³⁹

Las comisiones pueden elaborar iniciativas, dictámenes sobre iniciativas recibidas; pueden gestionar e investigar sobre asuntos relativos a los temas de la comisión.

Aunque las votaciones en las comisiones son secuenciales; una votación puede condicionar posteriores votaciones. "...The vote can be used to pay off obligations to other senators under obligations to be paid off at some future date"¹⁴⁰. Béjar comenta que "...las discusiones plenarias son... la última fase del proceso de negociaciones entre mayorías y minorías, estimulado por el propósito de conseguir el apoyo a las medidas impulsadas por el gobierno."¹⁴¹ Así, "The vote...is usually the culmination of long periods of negotiation."¹⁴²

¹³⁸ Shaw.. Op. cit. pp. 159.

¹³⁹ Op. cit. 162

¹⁴⁰ Reedy. *The U.S. Senate*, p. 21

¹⁴¹ Béjar. "Las legislaturas en la actualidad" en *Asamblea Mayo 1996*, p. 24.

¹⁴² Reedy. Op. cit. p. 40

Los mayores problemas del proceso legislativo son reunir apoyo en medio de la rigidez en las posturas de los partidos. Las comisiones y la Cámara en sí son simples órganos de revisión y aprobación rutinaria de las iniciativas del Ejecutivo.

El grupo parlamentario toma posiciones frente a valores, intereses y personas, encontrando en ellos referentes para orientar su comportamiento. En general, la participación individual logra influir muy poco en los trabajos de la Cámara. Los senadores que logran influir son los dirigentes de las fracciones, los presidentes de las comisiones importantes y que además son expertos en alguna área cuya experiencia y conocimiento sea necesario para la Cámara.

En el caso de los senadores del PRI "...existe coincidencia entre el sector de pertenencia y el tipo de trabajo legislativo que se desarrolla en cada una de las comisiones a las que se incorporaron los senadores."¹⁴³

La disciplina de partido "[...] en ocasiones se transmite a través de mediadores, coordinadores de sectores ...hombres de confianza del líder."¹⁴⁴

"La línea es un producto... de la interdependencia legislativa -y no de la sumisión propiamente."¹⁴⁵

"¿Qué quién emite la línea? Bueno... pues el líder camarál... y... y ¿Quién mas? Ah, sí, la línea... hay que agarrarla. Lo demás es lo de menos."¹⁴⁶

En los cuadros 10 y 11 presento una descripción del sistema de comisiones de la LVI legislatura considerando cuatro variables: los 128 escaños senatoriales, los 3 grupos

¹⁴³ Sánchez, Alfredo. *Evolución y composición del senado...* Tesis p. 147.

¹⁴⁴ Peralta Burelo, Francisco. *Op. cit.* 1 septiembre 1995, no.10. p. 3.

¹⁴⁵ *Op. cit.* p. 2

¹⁴⁶ *Op. cit.* 8 septiembre 1995. No. 11. p. 3.

parlamentarios, el sistema de comisiones, (integración federal y partidaria) y las comisiones importantes del sistema de comisiones (integración federal y partidaria).

De su estudio, Shaw concluye que el partido es la influencia condicional individual mas importante en una legislatura.¹⁴⁷

Las votaciones en las comisiones y la asignación de la presidencia de las comisiones no tienen ninguna relación con el estado al que pertenece cada senador, sino simplemente con su relación con un grupo parlamentario.

La aprobación y desecho de las iniciativas y proyectos de ley es negociado entre los coordinadores de los grupos parlamentarios.

La debilidad de la oposición representada en el senado radica en que no pueden condicionar los proyectos ni las acciones del Ejecutivo; el Ejecutivo respaldado por una mayoría estable, puede obtener lo que quiera sin hacer demasiadas concesiones a sus opositores en el Senado.

¹⁴⁷ Shaw., *Op. cit.*

3.6 LA ESPECIALIZACION DEL TRABAJO

La especialización en el trabajo de las comisiones tiene cuatro condiciones:¹⁴⁸ las comisiones deben ser pequeñas para evitar acciones lentas, debe procurarse la especialización de sus miembros de los temas de la comisión; deben contar con redes de información para fundamentar los dictámenes; la presidencia de la comisión debe recaer en las personas con mas experiencia en los temas de la comisión. El sistema de comisiones del Senado, salvo la primera y tal vez la cuarta, no satisface éstas condiciones.

La división del trabajo en comisiones permite a la Cámara especializar sus trabajos y vigilar al Ejecutivo reuniendo información y aplicando experiencia a problemas concretos.

Desarrollo político significa "...incremento en la capacidad de un sistema político para dar cabida a las demandas esenciales que se les presentan."¹⁴⁹ El cuadro 6 muestra las demandas legislativas que se presentan al Senado. La forma de adquirir mayor capacidad es diferenciando los trabajos de la Cámara y ésto, en efecto se logra multiplicando el número de comisiones; el Senado es un cuerpo diversificado pero no especializado.

Cuando la disciplina de partido es débil las comisiones tienden a fortalecerse. Béjar explica que el debilitamiento de las comisiones legislativas también tiene como causa la cercana colaboración entre el Ejecutivo y una mayoría estable en la Cámara. Shaw y Olson llegaron a la misma conclusión; "The dominance of committees has been found only when the parties are...weakly organized or many in number..."¹⁵⁰

¹⁴⁸ Béjar. "El trabajo de las comisiones" en Asamblea. Abril. 1996. p. 27.

¹⁴⁹ Shaw. *Op. cit.* p. 171

¹⁵⁰ Olson. *The Legislative Process*, p. 215.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

"...Cuando una legislatura crea un sistema permanente de ...(comisiones), con ...(comisiones especializadas) en líneas políticas, tiende a comprometerse... con la delegación y con el impulso de una especialización de sus miembros"¹⁵¹

Esta tendencia no se confirma en el Senado, quizás porque "[...] el sistema de comisiones opera... sin ninguno de los apoyos logísticos que suelen tener otros cuerpos legislativos similares."¹⁵²

En la LVI legislatura del Senado mexicano encontramos que una excesiva especialización en el número de comisiones conduce a la solución de compromisos y rivalidades, habiendo 70 presidentes de comisiones cada quien tiene la opción de perseguir objetivos diferentes.

Presidir una comisión es signo de que se está dentro del juego cameral, es una recompensa a la lealtad expresa a las reglas del juego... [...] reconocimiento al liderazgo y a la experiencia en tareas de control, negociación y discusión "y cada vez mas un patrimonio de las capas altas de la burocracia política."¹⁵³

Los presidentes de las comisiones que participaron en el proceso legislativo (Cuadro 9) son figuras importantes en la Cámara; son interlocutores con el Ejecutivo y con el presidente de la Cámara. Se espera que cooperen con su grupo parlamentario.

Los senadores tienen independencia de su partido pero no de su grupo parlamentario ni del Ejecutivo. "The parties generally are much more effective on organizational and procedural issues than on policy issues".¹⁵⁴

El partido es una organización que selecciona a sus integrantes para participar en los trabajos de la Cámara. Los acuerdos y procedimientos de los partidos afectan fuertemente los trabajos de las comisiones; los partidos son la llave que opera las comisiones y la Cámara y

¹⁵¹ Shaw, *Op. cit.* p. 171

¹⁵² Bejar, Luisa. "Las comisiones ..." en *Cronica Legislativa* no. 3, junio 1992p. 16

¹⁵³ *Colección III UNAM-Senado de la Republica*, p. 361.

¹⁵⁴ *Chief Congress*, p. 161

procura sus mejores hombres; "Es inductable que... ha dado una gran claridad a su exposición sobre temas, en la que la mayor parte de los que estamos aquí presentes... somos neófitos."¹⁵⁵

La adscripción de los senadores a las comisiones puede seguir tres patrones:

1. Según el tipo de actividad predominante en su estado; es el caso de los senadores de Quintana Roo donde todos son miembros de la comisión de Turismo.
2. El senador integra comisiones según su orientación profesional o sectorial, como es el caso del senador Juan S. Millán miembro de la CTM y presidente de la comisión de Trabajo y previsión social, Heberto Castillo, presidente de la comisión de Ciencia y tecnología o Fernando Solana, presidente de la comisión de Relaciones Exteriores.
3. El senador integra comisiones estratégicas para el grupo parlamentario; tal es el caso de Carlos Sales Gutiérrez presidente de la comisión de Hacienda y crédito público, de José T. Lanz Cárdenas presidente de la comisión de Gobernación la sección o el caso de Juan de Dios Castro Lozano presidente de la comisión de Justicia.

El senador debe administrar su tiempo para atender los asuntos de, en promedio, 7 comisiones, auxiliado por su pequeño cuerpo de asistentes. Un cuerpo colegiado especializado no necesita integrantes que sepan de todo sino que conozcan bien temas específicos.

¹⁵⁵ Comentario del senador José Trinidad Lanz Cárdenas. Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la comisión de Hacienda y crédito público, Estudios legislativos 4a. sec. e Instituciones de crédito del Senado, prevenida por el C. Senador Carlos Sales Gutiérrez, con el licenciado Tomas Ruiz Gonzalez Director General de Banca Múltiple de la SHCP, celebrada el 18 de enero de 1995. Ja parte, p. 3

CONCLUSIONES.

El estudio del sistema de comisiones está limitado por las facultades concurrentes del Congreso de la Unión; el proceso legislativo involucra de manera separada pero sucesiva a cada una de las Cámaras del Congreso. Las comisiones se especializan por el número de asuntos que tratan y son importantes dentro del Senado y el sistema político (proceso legislativo) por el número de dictámenes que elaboran.

Las relaciones mayoría-minoría (oposición) en el Senado tienen una lógica particular; cuando las iniciativas de ley son técnicas o cuando hay poco tiempo para estudiarlas y es llegado el momento de la votación, la mayoría actúa según esta lógica: no entiendo la ley-pero-confío en que el Ejecutivo esté haciendo bien las cosas-entonces-voto a favor. Las minorías por su parte piensan así: No entiendo la ley-pero-desconfío del Ejecutivo-entonces-voto en contra. Por supuesto, las relaciones entre hombres son más dinámicas que dos líneas definidas de comportamiento pero quiero llamar la atención en la relación mayoría-minoría opositora.

Las dos minorías representadas en el Senado de la República ocupan el 26% de los escaños y presiden el 23% de las comisiones. El GP-PAN perdió presencia en las posiciones internas de la Cámara, ocupa el 20% de los escaños y preside el 16% de las comisiones; el PRD se ha expandido en el interior de la Cámara; ocupa el 6% de los escaños y preside el 7% de las comisiones.

El GP-PRI controla a la Cámara de dos maneras: numérica y estratégicamente; preside la Gran Comisión, las comisiones de Hacienda y Gobernación, así todos los cargos directivos. El PRI con el 74% de los escaños preside el 77% de las comisiones

A diferencia de otros Senados donde las comisiones son centros de poder, en México. Un partido mayoritario y disciplinado facilita el control de las comisiones y cuenta con la cooperación de las minorías que presiden otras comisiones importantes. Shaw explica que

"...si el mismo partido cohesivo mantiene una posición dominante en la política nacional...entonces...(las comisiones) pueden volverse excepcionalmente débiles...(porque) los partidos gobernantes que no tienen expectativas de volverse partidos de oposición, son menos sensibles a los derechos de las minorías en (las comisiones) que los partidos que esperan volverse minorías eventualmente."¹⁵⁶

En el Senado hay dos prácticas no reguladas pero que son fundamentales: tal es el caso de la línea (voto disciplinado de los grupos parlamentarios) y la constitución de comisiones redactoras de los dictámenes en el seno de las comisiones dictaminadoras.

Ha sido desde 1994, una de las necesidades del Senado "llevar las comisiones a los medios de comunicación... [...] Si alguna receta hay para la nueva etapa de la política, es... hacer... visible, tanto el consenso como el disenso"¹⁵⁷.

El disenso en el PRD es público, en el PRI es insinuado y filtrado a la prensa, pero disenso en el grupo parlamentario del PAN en el Senado es neuroticamente guardado en el secreto. La disciplina de partido es más férrea y monolítica en el PAN que en el PRI; el disenso en el grupo parlamentario pe-erredista es público y da muchas notas a la prensa.

Otras necesidades han sido detectada por el senador José Medina Padilla¹⁵⁸ quien propone reducir el número de diputados y senadores, revisar los tiempos para legislar y promover la reelección inmediata. También es necesario dar seguimiento a las modificaciones hechas a la ley para conocer el impacto y alcance de las reformas. La reelección permitirá la formación de legisladores profesionales. La idea de la reelección no

¹⁵⁶ Shaw, *Op.cit.* p. 163.

¹⁵⁷ Entrevista realizada a la senadora Silvia Hernández en Escalier, 18 de octubre de 1991 p. 38A

¹⁵⁸ "No es el momento para hablar de reelección. Medina Padilla". *Yo y Política*, pp. 7 y 1-1.

es privativa de un solo partido, dentro del PAN hay quienes se oponen a esta medida. "Nos oponemos a la reelección del Ejecutivo y gobernadores." Sería factible una reelección limitada. "Cuando los legisladores podamos fiscalizar, fincar responsabilidades y castigar a quienes defraudan la confianza del pueblo, ese día la gente nos empezará a respetar."¹⁵⁹

En realidad, "el Senado ha funcionado mas activamente que la Cámara [de Diputados] como campo de entrenamiento"¹⁶⁰ para ocupar posteriores cargos públicos; el Senado ha sido una incubadora de candidatos a gobernador o gobernadores. Este es el caso de Héctor Terán (PAN-BC), Mauricio Fernández Garza (PAN-NL); Mauricio Valdés (PRI-Méx), Fernando Ortiz Arana (PRI-Qro), Armando López Nogales (PRI-Son), Víctor Tinoco Rubi (PRI-Mich), Ignacio Vázquez Torres (PRI-Gto) y en unos años Juan S. Millán (PRI-Sin); Layda Sansores (PRDI-Camp), Cristóbal Arias (PRD-Mich).

El GP-PAN ha tenido una actitud conservadora dentro de la Cámara mientras que el PRD ha decidido atacar; los resultados han sido que el PRD logró expandirse en la Cámara mientras que el PAN permaneció en su lugar. Esta situación remite a las estrategias -que nunca han sido expuestas como tales- de cada grupo; el PRD sabe que puede hacer poco para romper el dominio del GP-PRI pero se lanza a la crítica sistemática; el GP-PAN por su parte carece de liderazgo, carece de inteligencia que guíe y haga entender que como minoría (en proporción de cuatro a uno) es imposible legislar.

Algunas de las iniciativas de ley, propuestas por el GP-PAN en la Cámara son la "Iniciativa de reformas a la Ley General de sociedades mercantiles" (14-noviembre-995), o la "Iniciativa de decreto que reforma los artículos 37 y 88 de la Constitución para modificar

¹⁵⁹ Id.

¹⁶⁰ Sánchez, Alfredo. *Evolución y composición del Senado en México*. Tesis, p. 185

los causales de pérdida de ciudadanía" (23-noviembre-1995, o la "Iniciativa de reformas que agrega un párrafo al final del artículo 20 de la Ley de Expropiaciones" (31-octubre-1995).

Me parece que si hubiera una inteligencia que encabezara al GP-PAN las iniciativas propuestas hubieran versado sobre cuestiones fundamentales y que en largo plazo fortalecerían su posición como partido; reformas que den garantías de las minorías, es decir, reformar la Ley Orgánica para introducir mecanismos como el debate ilimitado, la imposibilidad del presidente de la mesa de extraer un expediente de la comisión antes de que ésta dictamine; la institución del voto secreto que debilite la disciplina de partidos ¿Acaso no beneficiaría a los propios senadores?

Pero no solo el PAN esta protagonizando mal la transición a la democracia desde el Senado; el GP-PRJ se opone a la creación de los cuerpos especiales de asesores; los senadores de éste grupo parlamentario piensan como esclavos del Ejecutivo.

El GP-PRD, excepto por Heberto Castillo y Ernesto Navarro ha decidido ofrecer el espectáculo que los medios ansian.

Por otra parte, mi investigación tiene carencias; los cuadros elaborados son lo máximo que se puede elaborar con la información que pude consultar, gestionar y negociar.

He logrado formarme una opinión del Senado a partir del estudio de una forma concreta de organización y que, según la Constitución y los estudiosos de las legislaturas, es la más importante, hablo de las comisiones.

A partir de éste estudio será más fácil detectar los puntos neurálgicos del Senado y, tal vez, en un futuro cuando no haya un grupo parlamentario hegemónico podremos diseñar estrategias de votaciones, asignando índices de poder a cada uno de los participantes.

Desconozco en muchos aspectos la vida del Senado, el proceso en el pleno, las relaciones con el Ejecutivo, con el Gobernador, con el partido; lo que tampoco pude conocer el proceso de negociación interna que inician los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Lo mas frustrante ha sido descubrir que los dictámenes son firmados por los senadores sin haber escuchado la parte expositiva del dictamen y sin haber estado presente en la reunión de la comisión; es una práctica común firmar el dictamen en el salón de sesiones antes de que el dictamen sea remitido a la mesa directiva.

Tal vez algún día veamos un Senado propositivo, que respeta el derecho de cada senador a manifestar su opinión, sin sujetarse a la posición del grupo parlamentario; cabe decir, que el GP-PAN es un bloque, es una masa unánime. Si, en el PAN también existe la cultura de la línea.

ANEXO

CUADRO 5
EL SISTEMA DE COMISIONES DE LA LVI LEGISLATURA DEL SENADO DE LA
REPUBLICA. DOS AÑOS DE EJERCICIO

DIARIO DE DEBATES 3 de NOVIEMBRE de 1994

Administración
Agricultura y ganadería
Asuntos del pacto federal
Asuntos editoriales
Asuntos fronterizos norte
Asuntos fronterizos sur
Biblioteca e informática
Ciencia y Tecnología
Comercio
Comunicaciones y transportes
Cultura
Defensa nacional
Derechos humanos
Desarrollo social
Distrito Federal
Ecología y medio ambiente
Educación
Energéticos
Estudios legislativos 1 a sec.
Estudios legislativos 2 a sec.
Estudios legislativos 3 a sec.
Estudios legislativos 4 a sec.
Estudios legislativos 5 a sec.
Fomento industrial
Gobernación 1a sec.
Gobernación 2a sec.
Hacienda y crédito público
Jurisdiccional
Justicia
Marina
Medalla Belisario Domínguez
Minas e industria parastatal
Pesca
Puntos constitucionales
Reforma agraria
Reglamento y prácticas parlamentarias
Relaciones exteriores
Relaciones exteriores 1 a sec. Asuntos de América del norte.
Relaciones exteriores 2 a sec. Asuntos de América latina.
Relaciones exteriores 3 a sec. Asuntos de Europa, Asia y Africa.
Relaciones exteriores 4 a sec. Organismos internacionales.
Relaciones exteriores 5 a sec. Asuntos consulares, migratorios y de protección.
Salud
Silvicultura y recursos hidráulicos
Trabajo y previsión social
Turismo

DIARIO DE DEBATES 16 de DICIEMBRE de 1994

Asistencia social
Subcomisión de Asistencia a la mujer
Asuntos indígenas
Asuntos migratorios
Comercialización agropecuaria
Corrección y estilo
Desarrollo de la pequeña y mediana industria
Desarrollo urbano y vivienda
Distribución y manejo de bienes de consumo y servicios
Fomento agropecuario
Fomento a las artesanías
Fomento cooperativo
Fortalecimiento municipal
Información, gestoría y quejas
Instituciones de crédito
Patrimonio y bienes nacional.es
Planeación del desarrollo económico
Población y desarrollo
Radio, TV y cinematografía
Seguridad social

DIARIO DE DEBATES 8 de NOVIEMBRE de 1994

Comisión especial para el caso J.F. Ruiz Massieu
Comisión especial para el caso L.D. Colosio

DIARIO DE DEBATES 22 de DICIEMBRE de 1994

Comisión especial de Concordia y Pacificación en Chiapas. [COCOPA]

DIARIO DE DEBATES 28 de ABRIL de 1995

Patrimonio histórico y cultural de la nación
Infraestructura de transporte y servicios carreteros

DIARIO DE DEBATES 22 de AGOSTO de 1995

Atención a la juventud

TOTAL: 71 COMISIONES ORDINARIAS Y ESPECIALES.

CUADRO 6

**DICTAMENES LEGISLATIVOS. 1o y 2o AÑO
DE LA LVI LEGISLATURA**

PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES. PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA. 1 de noviembre - 22 de diciembre de 1994.

COMISIONES	DICTAMEN
1. UNIDAS Relaciones exteriores Gobernación 1a sec.	Decreto por el que se concede permiso al C. Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional del 13 al 16 de noviembre para acudir a la reunión de líderes de las Naciones Miembros del Mecanismo de Cooperación Económica, en Bogor, Indonesia.
2. UNIDAS Relaciones exteriores Gobernación 1a sec.	Decreto por el que se concede permiso al C. Presidente de la República para ausentarse del territorio nacional del 9 al 12 de diciembre de 1994, para acudir a la Cumbre Hemisférica en la ciudad de Miami, E.U.A.
3. UNIDAS Justicia Puntos Constitucionales Estudios Legislativos	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.
4. UNIDAS Estudios Legislativos 3a sec. Trabajo y Previsión social Seguridad social	Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley del Seguro Social.
5. Hacienda y crédito público	Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1995
6. Hacienda y crédito público	Ley que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales
7. UNIDAS Gobernación 2a sec. Estudios Legislativos 2a sec.	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

PRIMER PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES. PRIMER RECESO. PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA. 17 -27 de enero de 1995

COMISIONES	DICTAMEN
8. UNIDAS Justicia Gobernación 1a sec. Estudios legislativos 1a sec.	Decreto que reforma adicional y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
9. UNIDAS Puntos constitucionales Comunicaciones y transportes Radio, TV y cinematografía Estudios legislativos 3a sec.	Decreto por el que se reforma el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
10. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 2a sec.	Decreto que reforma la Ley de ingresos de la Federación para el Ejercicio fiscal de 1995.
11. UNIDAS Hacienda y crédito público Instituciones de crédito Estudios legislativos 4a sec.	Decreto que reforma adicional y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones Financieras de la Ley de Instituciones de crédito y de la Ley del Mercado de Valores.

SEGUNDO PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES. PRIMER RECESO. PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA. 6 - 8 de marzo de 1995.

COMISIONES	DICTAMEN
12. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 3a sec.	Decreto que autoriza al Ejecutivo Federal a la contratación de créditos o emisión de valores en el exterior utilizando las garantías a que se refieren los acuerdos suscritos por el gobierno de nuestro país y el gobierno de los Estados Unidos de América.
13. UNIDAS Gobernación 2a sec. Justicia Estudios legislativos 2a sec.	Ley para el Diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas.

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES. PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA. 15 de marzo - 29 de abril de 1995.

COMISIONES	DICTAMEN
14. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 5a sec.	Ley que reforma adiciona y deroga diversas disposiciones de las leyes del Impuesto Sobre al Renta y del Impuesto al Valor Agregado.
15. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 1a sec.	Decreto que se establece las Unidades de Inversión (UDIS) y reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Sobre la Renta.
16. UNIDAS Relaciones exteriores Gobernación 1a sec.	Decreto por el que se concede permiso al C. Presidente de la República, para ausentarse del territorio nacional del 5 al 7 de abril de 1995, a fin de que asista a la Convención Anual de la Asociación Americana de Editores de Periódicos en la Ciudad de New York, EUA.
17. UNIDAS Puntos constitucionales Gobernación 1a sec. Estudios legislativos 3a sec.	Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.
18. UNIDAS Gobernación 2a sec. Estudios legislativos 4a sec.	Decreto que reforma los artículos 2, 18 y 55 y se adicionan los artículos 54 bis, 59 y 60 de la ley sobre el Escudo, la Bandera y el Himno nacional
19. UNIDAS Hacienda y crédito público Instituciones de crédito Estudios legislativos 5a sec.	Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.
20. UNIDAS Comunicación y transportes Estudios legislativos 3a sec.	Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario.
21. UNIDAS Justicia Gobernación 1a sec. Estudios legislativos 2a sec.	Ley orgánica del Poder judicial de la federación.
22. UNIDAS Comunicaciones y transportes Radio, TV y cinematografía Estudios legislativos 5a sec.	Ley Federal de Telecomunicaciones.
23. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Hacienda y crédito público	Decreto del Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la república de Singapur, para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia del Impuesto Sobre la Renta.
24. UNIDAS Comunicaciones y transportes Estudios legislativos 2a sec.	Ley de aviación.
25. UNIDAS Energéticos Estudios legislativos 5a sec.	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley reglamentaria del art. 27 const. en el ramo del petróleo.

PRIMER PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES. SEGUNDO RECESO.
PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA. 17 - 25 de mayo de 1995.

COMISIONES	DICTAMEN
26. UNIDAS Distrito Federal Gobernación 1a sec. Estudios legislativos 1a sec	Decreto que reforma los artículos 123 y 125 del estatuto de gobierno del Distrito Federal y que adiciona un artículo 17 transitorio, al decreto de fecha 14 de junio de 1994 por el que se expidió dicho estatuto.

PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES. SEGUNDO AÑO DE LA LVI
LEGISLATURA. 7 de septiembre - 14 de diciembre de 1995.

COMISIONES	DICTAMEN
27. UNIDAS Gobernación 2a sec. Justicia Estudios legislativos 1a sec.	Ley General que establece las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública
28. UNIDAS Energéticos Estudios legislativos 4a sec.	Ley de la Comisión Reguladora de Energía.
29. UNIDAS Gobernación 1a sec. Estudios legislativos 2a sec.	Decreto que reforma los artículos 28 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
30. UNIDAS Hacienda y crédito público Instituciones de crédito Estudios legislativos 5a sec	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley de Instituciones de Crédito, Ley del mercado de valores, Ley general de organizaciones y actividades auxiliares de crédito, Ley general de instituciones y sociedades mutualistas de seguros, Ley federal de instituciones de fianzas, Ley del Banco de México y Ley de servicios de la tesorería de la Federación.
31. UNIDAS Defensa Nacional Marina Estudios legislativos 1a sec.	Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley de disciplina del ejército y armada nacionales.
32. UNIDAS Comunicaciones y transportes Estudios legislativos 5a sec.	Ley de aeropuertos
33. UNIDAS Defensa nacional Estudios legislativos 1a sec	Decreto que reforma diversas disposiciones de la Ley federal de armas de fuego y explosivos
34. UNIDAS Marina Estudios legislativos 2a sec.	Decreto que reforma y adiciona la Ley orgánica de la armada de México.

COMISIONES	DICTAMEN
35. UNIDAS Gobernación 2a sec. Distrito Federal Estudios legislativos 4a sec.	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Estatuto de gobierno del Distrito Federal y de la Ley federal de responsabilidades de los servidores públicos
36. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 3a sec.	Ley de Ingresos de la federación para el ejercicio fiscal de 1996
37. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 3a sec.	Decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras. (Ley del servicio de la administración tributaria, Ley aduanaera, Ley orgánica del Tribunal fiscal de la federación y se modifican diversas disposiciones fiscales.
38. UNIDAS Comercio Estudios legislativos 4a sec.	Ley del Impuesto General de Importación.
39. UNIDAS Comercio Estudios legislativos 4a sec.	Ley del Impuesto General de Exportación
40. UNIDAS Trabajo y previsión social Seguridad social Estudios legislativos 3a sec.	Ley del Seguro social
41. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos	Decreto que reforma y adiciona a las leyes: General de deuda pública y de presupuesto, contabilidad y gasto público.
42. UNIDAS Relaciones Exteriores 1a sec. Seguridad social	Convenio sobre seguridad social entre los Estados Unidos mexicanos y Canadá, suscrito en la ciudad de Ottawa.
43. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Justicia	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de Panamá sobre cooperación para combatir el narcotráfico y la farmacodependencia.
44. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Cultura	Convenio de cooperación educativa y cultural entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de Costa Rica
45. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Ciencia y tecnología	Convenio de cooperación técnica y científica entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de Costa Rica, suscrito en San José el 30 de junio de 1995
46. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Comunicaciones y transportes.	Convenio sobre servicios aéreos entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República Federativa del Brasil, firmado en Brasilia, 26 mayo de 1995.
47. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Turismo	Acuerdo de cooperación en materia de turismo entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de Filipinas, suscrito en Manila, 12, mayo de 1995.
48. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Turismo	Convenio de cooperación turística entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de Chipre, suscrito en Nicosia, 25, noviembre de 1994.
49. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Cultura	Aprobación del Convenio de cooperación educativa y cultural entre los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de Moldova, México, 18 de mayo 1995.

COMISIONES	DICTAMEN
50. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Justicia	Protocolo por el que se modifica el Tratado de extradición y asistencia mutua en materia penal, entre los Estados Unidos mexicanos y el Reino de España del 21 de noviembre de 1978, suscrito en la ciudad de México el 23 de julio de 1995
51. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Ciencia y tecnología	Convenio Básico de cooperación científica, técnica y tecnológica entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República Checa, suscrito en la ciudad de México el 4 de mayo de 1995
52. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Hacienda y crédito público	Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el Reino de Noruega para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de impuestos sobre la renta y sobre el patrimonio, suscrito en la ciudad de Oslo el 23 de marzo de 1995.
53. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Comunicaciones y transportes	Convenio sobre transporte aéreo entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno federal de Austria suscrito en la ciudad de México, el 27 de marzo de 1995.
54. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Pesca	Constitución del Centro para los Servicios de Información y Asesoramiento sobre la comercialización de los productos pesqueros en América Latina y el Caribe (INFOPECA), adoptada en San José de Costa Rica el 18 de febrero de 1993.
55. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Ciencia y tecnología	Convenio básico de cooperación técnica y científica entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de Antigua y Barbuda, suscritos en la ciudad de Washington D.C. el 27 de julio de 1995.
56. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Ciencia y tecnología	Convenio básico de cooperación técnica y científica entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de Barbados, suscritos en la ciudad de Washington D.C. el 27 de julio de 1995
57. UNIDAS Relaciones exteriores 1a sec. Ecología y medio ambiente	Convención sobre la Seguridad Nuclear, adoptada en Viena el 29 de septiembre de 1994.
58. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Comunicaciones y transportes	Enmienda al artículo 17, inciso F del Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT) aprobada por la 19 asamblea de partes celebrada en la Isla de Margarita, Venezuela, el 26 de octubre 1994.
59. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Comunicaciones y transportes	Enmiendas al Convenio constitutivo y al acuerdo de explotación de la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INMARSAT) adoptados durante su X asamblea extraordinaria del 9 de diciembre de 1994.

COMISIONES	DICTAMEN
60. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Comunicaciones y transportes	Enmienda a los artículos 6 y 22 del Acuerdo Operativo de la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTERSAT) aprobada por la 25a. reunión de signatarios de la citada organización celebrada en Singapur el 4 de abril de 1995.
61. Relaciones exteriores 4a sec.	Convenio Internacional del Café de 1994, adoptado por el Consejo Internacional del Café
62. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Ciencia y tecnología.	Convenio Básico de cooperación técnica y científica entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la república de El Salvador, suscrito en la ciudad de México el 19 de septiembre de 1995.
63. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Justicia	Tratado entre los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de El Salvador para la recuperación y devolución de vehículos y aeronaves robados o materia de disposición ilícita.
64. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Ciencia y tecnología.	Convenio básico de cooperación técnica y científica entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de Honduras, suscrito en la ciudad de México el 25 de agosto de 1995.
65. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Comercio.	Acuerdo entre los Estados Unidos mexicanos y la Confederación Suiza, para la promoción y protección recíproca de las inversiones, hecho en la ciudad de México el 10 de julio de 1995.
66. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Comercio	Acuerdo para la promoción y protección recíproca de inversiones entre los Estados Unidos mexicanos y el Reino de España, hecho en la ciudad de México el 22 de junio de 1995.
67. UNIDAS Relaciones exteriores 1a sec. Ecología y medio ambiente	Convenio de Sede entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza suscrito en la ciudad de México el 4 de octubre de 1995.
68. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Ciencia y tecnología.	Aprobación del Convenio Básico de Cooperación científica, técnica y tecnológica entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de Nicaragua, suscrito en la ciudad de México el 31 de octubre de 1995.
69. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Ciencia y tecnología.	Aprobación del Convenio Básico de cooperación técnica entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de Estonia, suscrito en la ciudad de México el 27 de oct de 1995.
70. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Ciencia y tecnología. Ecología	Convenio internacional para la protección de las obtenciones vegetales.
71. Relaciones exteriores 4a sec.	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos económicos, sociales y culturales; "Protocolo de San Salvador" adoptado en la ciudad de San Salvador el 7 de noviembre de 1988.

COMISIONES	DICTAMEN
72. Relaciones exteriores 4a sec.	Enmiendas de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; adoptadas durante la XIV reunión de los estados parte de la citada convención, el 15 de enero de 1992.
73. UNIDAS Relaciones exteriores 1a sec. Comercio	Modificaciones al anexo 401 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, adoptadas el 6 de noviembre de 1995 por los gobiernos de los Estados Unidos mexicanos, Canadá y los Estados Unidos de América.
74. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Radio, TV y cinematografía.	Acuerdo de coproducción cinematográfica entre los Estados Unidos mexicanos y el Reino de España, suscrito en la ciudad de San Sebastián, el 16 de septiembre de 1995.

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO.
DE LA LVI LEGISLATURA. 5 de marzo - 29 de abril de 1996.

COMISIONES	DICTAMEN
75. UNIDAS Puntos constitucionales Justicia Estudios legislativos 1a sec.	Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 21, 22 y 73 fracción XXI de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos presentada de manera conjunta por el Ejecutivo Federal y senadores.
76. UNIDAS Puntos constitucionales Justicia Estudios legislativos 1a sec.	Decreto por el que se reforma la fracción I y penúltimo párrafo del artículo 20 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos.
77. UNIDAS Justicia Distrito Federal Estudios legislativos 1a sec.	Decreto por el que se reforman, adicionan, modifican y derogan diversos artículos del Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la república en materia del fuero federal; y del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, presentada por el titular del poder Ejecutivo.
78. UNIDAS Justicia Estudios legislativos 1a sec.	Iniciativa de Proyectos de Ley Federal contra la delincuencia organizada presentada por el Ejecutivo Federal, senadores y diputados federales.
79. UNIDAS Gobernación 1a sec. Justicia Distrito Federal Estudios legislativos 3a sec.	Decreto de Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.
80. UNIDAS Gobernación 1a sec. Estudios legislativos 4a sec.	Decreto que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
81. UNIDAS Comercio Instituciones de crédito Justicia Estudios legislativos 5a sec.	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, el Código de comercio, de la Ley de títulos y operaciones de Crédito y del Código civil para el Distrito Federal, presentada por el Ejecutivo Federal, senadores y diputados federales, en materia común y para toda la República en materia federal.
82. UNIDAS Gobernación 1a sec. Radio, TV y cinematografía Estudios legislativos 2a sec.	Decreto que reforma la Ley Federal de cinematografía
83. UNIDAS Hacienda y crédito público Instituciones de crédito Estudios legislativos 5a sec.	Decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Ley que establece bases para la ejecución en México del Convenio Constitutivo del Banco Interamericano de Desarrollo.
84. UNIDAS Justicia Estudios legislativos 3a sec. Gobernación 2a sec.	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República

COMISIONES	DICTAMEN
85. UNIDAS Hacienda y crédito público Instituciones de crédito Estudios legislativos 5a sec.	Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley para Regular las Agrupaciones financieras, Ley de instituciones de crédito, Ley del Mercado de valores y Ley general de organizaciones y actividades auxiliares de crédito.
86. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 5a sec.	Ley que modifica diversas disposiciones del Impuesto Sobre la Renta, el Activo Especial sobre Producción y Servicios y Federal de Derechos.
87. UNIDAS Hacienda y crédito público Trabajo y previsión social Estudios legislativos 5a sec.	Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y de reformas y adiciones a las leyes generales de instituciones y sociedades mutualistas de seguros para regular las agrupaciones financieras, de instituciones de crédito, del mercado de valores y federal de protección al consumidor.
88. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 5a sec.	Decreto que establece las características de la Tercera Moneda de Plata conmemorativa del Quinto Centenario del Encuentro de dos mundos.
89. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 5a sec.	Decreto que adiciona diversas características de las monedas conmemorativas del quinquésimo aniversario del encuentro de dos culturas.
90. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 5a sec.	Decreto por el que se fijan las características de las monedas de plata previstas en el artículo 2 bis de la Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el D.O.F. el 28 de diciembre de 1981.
91. UNIDAS Hacienda y crédito público Estudios legislativos 5a sec.	Decreto que modifica y fija las características de las monedas que se indican en el artículo 2 bis de la Ley monetaria de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el D.O.F. el 5 de enero de 1990.
92. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Comunicaciones y transportes	Protocolo relativo al texto auténtico quinquelingüe del Convenio sobre Aviación internacional (Chicago 1944), así como el protocolo relativo a una enmienda al citado convenio, adoptado en la Conferencia internacional sobre el texto árabe auténtico del Convenio Internacional sobre aviación civil internacional (Chicago 1944) celebrado en la ciudad de Montreal, Canadá.
93. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Justicia	Tratados de cooperación entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Guatemala sobre asistencia jurídica mutua y sobre cumplimiento de sentencias penales. suscrito en la ciudad de México el 26 de febrero de 1996.
94. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Ciencia y tecnología	Convenio básico de cooperación técnica y científica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de la República de Panamá suscrito en la ciudad de Panamá, el 14 de febrero de 1996.
95. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Ciencia y tecnología	Convenio básico de cooperación técnica y científica entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Belice, suscrito en la ciudad de México el 23 de noviembre de 1995.

COMISIONES	DICTAMEN
96. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Comunicaciones y transportes	Convenio sobre transporte aéreo entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República del Ecuador firmado en la ciudad de México, 11 de diciembre de 1995
97. UNIDAS Relaciones exteriores 2a sec. Comunicaciones y transportes	Convenio sobre transporte aéreo entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de la República de Panamá, suscrito en la ciudad de Panamá, el 14 de febrero de 1996.
98. Relaciones exteriores 4a sec.	Convenio para la cooperación en el marco de la conferencia Iberoamericana y de su manual operativo adoptado durante la V Cumbre de la Conferencia Iberoamericana en la ciudad de San Carlos de Bariloche, Argentina el 15 de octubre de 1995.
99. Relaciones exteriores 4a sec.	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico para el establecimiento en México del Centro de Publicaciones e Información de la Organización para América Latina, suscrito en la ciudad de México el 5 de febrero de 1996.
100. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Comunicaciones y transportes	Enmienda del artículo XVII (f) del Acuerdo relativo a la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite (INTELSAT) aprobado por la Vigésima Asamblea de Partes de dicha organización, celebrada en la ciudad de Copenhague, Dinamarca, el 31 de agosto de 1995.
101. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Turismo	Acuerdo de cooperación turística entre los Estados Unidos mexicanos y el Reino de España. Ciudad de Madrid, 25 de enero de 1996.
102. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Justicia	Acuerdo entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, concerniente a asistencia mutua en investigación, aseguramiento y decomiso de los productos e instrumentos de delito, diferentes a los del tráfico de estupefacientes. Ciudad de México, 26 de febrero de 1996.
103. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Comercio	Convención interamericana sobre derecho aplicable a los contratos internacionales adoptados en la ciudad de México el 17 de marzo de 1994, durante la quinta conferencia especializada interamericana sobre derecho internacional privado.
104. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Justicia	Convención interamericana sobre tráfico internacional de menores Ciudad de México, 18 de marzo de 1994, en la quinta conferencia especializada interamericana sobre derecho internacional privado.
105. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Comunicaciones y transportes	Quinto protocolo adicional a la constitución de la Unión Postal Universal, Reglamento Federal de la Unión Postal Universal, Acuerdo de encomiendas postales y Acuerdo relativo a giro postales adoptados en el XXI Congreso de la Unión Postal Universal en la ciudad de Seul, Corea.
106. Relaciones exteriores 4a sec.	Enmienda al párrafo 1 del artículo 20 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación de la mujer.
107. UNIDAS Relaciones exteriores 3a sec. Comunicaciones y transportes	Convenio entre el gobierno de los Estados Unidos mexicanos y el gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo sobre transporte aéreo.
108. UNIDAS Relaciones exteriores 4a sec. Hacienda y crédito público	Convenio entre los Estados Unidos mexicanos y el Japón para evitar la doble imposición e impedir la evasión fiscal en materia de Impuesto Sobre la Renta
109. UNIDAS Relaciones exteriores 1a sec. Comunicaciones y transportes	Tratado entre los Estados Unidos mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América sobre transmisión y recepción de señales de satélite para prestación de servicios satelitales a usuarios mexicanos y americanos, 27 de abril de 1996. Ciudad de México.

CUADRO 7

ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES

ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES

PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES. PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA.

1 de noviembre - 22 de diciembre de 1994.

COMISION	DICTAMENER	PRESIDENTE	PARTIDO
1.Relaciones exteriores	2	Fernando Solana Morales	PRI
2.Gobernación 1a sec.	2	José Lanz Cárdenas	PRI
3.Justicia	1	Juan D. Castro Lozano	PAN
4.Puntos Constitucionales	1	José Luis Lamadrid Sauza	PRI
5.Estudios Legislativos 3a sec.	2	Angel Sergio Guerrero Mier	PRI
6.Trabajo y Previsión social	1	Juan S. Millán	PRI
7.Seguridad social	1	Félix Salgado Macedonio	PRD
8.Hacienda y crédito público	2	Carlos Sales Gutiérrez	PRI
9.Gobernación 2a sec.	1	Gustavo Carvajal Moreno	PRI
10.Estudios Legislativos 2a sec.	1	Guilbaldo Silva Cota	PRI

ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES

PRIMER PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES DEL PRIMER RECESO. PRIMER

AÑO DE LA LVI LEGISLATURA. 17 -27 de enero de 1995

COMISION	DICTAMENES	PRESIDENTE	PARTIDO
1.Justicia	1	Juan D. Castro Lozano	PRI
2.Gobernación 1a sec.	1	José Lanz Cárdenas	PRI
3.Estudios legislativos 1a sec.	1	Amador Rodríguez Lozano	PRI
4.Puntos constitucionales	1	José Luis Lamadrid Sauza	PRI
5.Comunicaciones y transportes	1	Miguel Alemán Velasco	PRI
6.Radio, TV y cinematografía	1	Orlando Arvizu Lara	PRI
7.Estudios legislativos 3a sec.	1	Angel Sergio Guerrero Mier	PRI
8.Hacienda y crédito público	2	Carlos Sales Gutiérrez	PRI
9.Estudios legislativos 2a sec.	1	Guilbaldo Silva Cota	PRI
10.Instituciones de crédito	1	Ernesto Navarro González	PRD
11.Estudios legislativos 4a sec.	1	Benigno Aladro Fernández	PAN

ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES

SEGUNDO PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES DEL PRIMER RECESO. PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA. 6 - 8 de marzo de 1995.

COMISION	DICTAMENES	PRESIDENTE	PARTIDO
1. Hacienda y crédito público	1	Carlos Sales Gutiérrez	PRI
2. Estudios legislativos 2a sec.	1	Guilbardo Silva Cota	PRI
3. Estudios legislativos 3a sec.	1	Angel Sergio Guerrero Mier	PRI
4. Gobernación 2a sec.	1	Gustavo Carvajal Moreno	PRI
5. Justicia	1	Juan D. Castro Lozano	PAN

ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES.

SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES. PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA. 15 de marzo - 29 de abril de 1995.

COMISION	DICTAMENES	PRESIDENTE	PARTIDO
1. Hacienda y crédito público	4	Carlos Sales Gutiérrez	PRI
2. Relaciones exteriores	1	Fernando Solana	PRI
3. Relaciones exteriores 3a sec.	1	Salvador Sánchez Vázquez	PRI
4. Gobernación 1a sec.	3	José Lanz Cárdenas	PRI
5. Gobernación 2a sec.	1	Gustavo Carvajal Moreno	PRI
6. Estudios legislativos 1a sec.	1	Amador Rodríguez Lozano	PRI
7. Estudios legislativos 2a sec.	2	Guilbardo Silva Cota	PRI
8. Estudios legislativos 3a sec.	2	Angel Sergio Guerrero Mier	PRI
9. Estudios legislativos 4a sec.	1	Bernigno Aladro Fernández	PAN
10. Estudios legislativos 5a sec.	4	Israel Soberanis Noguera	PRI
11. Puntos constitucionales	1	José Luis Larnadrid Sauza	PRI
12. Instituciones de crédito	1	Ernesto Navarro González	PAN
13. Comunicaciones y transportes	3	Miguel Alemán Velasco	PRI
14. Justicia	1	Juan D. Castro Lozano	PAN
15. Radio, TV y cinematografía	1	Orlando Arvizu Lara	PRI
16. Energéticos	1	Carlos Romero Deschamps	PRI

ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES

PRIMER PERIODO EXTRAORDINARIO DE SESIONES DEL SEGUNDO RECESO. PRIMER AÑO DE LA LVI LEGISLATURA. 17 al 25 de mayo de 1995.

COMISIONES	DICTAMENES	PRESIDENTE	PARTIDO
1. Distrito Federal	1	Luz Lajous Vargas	PRI
2. Gobernación 1a sec.	1	José Lanz Cárdenas	PRI
3. Estudios legislativos 1a sec.	1	Amador Rodríguez Lozano	PRI

ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES
PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE LA LVI LEGISLATURA. 7 de septiembre - 14 de diciembre de 1995.

CÓMISIONES	DICTAMENES	PRÉSIDENTE	PARTIDO
1. Gobernación 1a sec.	1	José Lanz Cárdenas	PRI
2. Gobernación 2a sec.	2	Gustavo Carvajal Moreno	PRI
3. Hacienda y crédito público	5	Carlos Sales Gutiérrez	PRI
4. Instituciones de crédito	1	Ernesto Navarro González	PRD
5. Defensa Nacional	2	Alvaro Vallarta Ceceña	PRI
6. Marina	2	José Antonio Valdivia	PRI
7. Comunicaciones y transportes	6	Miguel Alemán Velasco	PRI
8. Comercio	5	Rodolfo Becerril Straifon	PRI
9. Trabajo y previsión social	1	Juan S. Millán	PRI
10. Distrito Federal	1	Luz Lajous Vargas	PRI
11. Seguridad social	2	Félix Salgado Macedonio	PRD
12. Justicia	4	Juan D. Castro Lozano	PAN
13. Estudios legislativos 1a sec.	3	Amador Rodríguez Lozano	PRI
14. Estudios legislativos 2a sec.	3	Guilbaldo Silva Cota	PRI
15. Estudios legislativos 3a sec.	3	Angel Sergio Guerrero Mier	PRI
16. Estudios legislativos 4a sec.	4	Benigno Aladro Fernández	PAN
17. Estudios legislativos 5a sec.	2	Israel Soberanis Nogueca	PRI
18. Energéticos	1	Carlos Romero Deschamps	PRI
19. Ciencia y Tecnología	9	Heberto Castillo	PRD
20. Cultura	2	Mauricio Fernández Garza	PAN
21. Ecología y medio ambiente	3	Luis H. Alvarez	PAN
22. Pesca	1	Antonio Manríquez Guluarte	PRI
23. Radio, TV y cinematografía.	1	Orlando Arvizu Lara	PRI
24. Relaciones exteriores 1a sec.	4	José Murat	PRI
25. Relaciones exteriores 2a sec.	12	José Angel Conchello Dávila	PAN
26. Relaciones exteriores 3a sec.	9	Salvador Sánchez Vázquez	PRI
27. Relaciones exteriores 4a sec.	8	Carlos Jiménez Macías	PRI
28. Turismo	2	Sergio Magaña Martínez	PRI

**ACTIVIDADES DE LAS COMISIONES.
SEGUNDO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES DEL SEGUNDO AÑO DE LA LVI
LEGISLATURA. 5 de marzo - 29 de abril de 1996.**

COMISIONES	DICTAMENES	PRESIDENTE	PARTIDO
1.Ciencia y tecnología	2	Heberto Castillo	PRD
2.Comercio	2	Rodolfo Becerra Il Traffon	PRI
3.Comunicaciones y transportes	6	Miguel Alemán	PRI
4.Distrito Federal	2	Luz Lajous Vargas	PRI
5.Estudios legislativos 1a sec.	4	Amador Rodríguez Lozano	PRI
6.Estudios legislativos 2a sec	1	Guilebaldo Silva Cota	PRI
7.Estudios legislativos 3a sec	2	Angel Sergio Guerrero Mier	PRI
8.Estudios legislativos 4a sec	1	Benigno Aladro Fernández	PAN
9.Estudios legislativos 5a sec	9	Israel Soberanis Nogueza	PRI
10.Gobernación 1a sec.	3	José Lanz Cárdenas	PRI
11.Gobernación 2a sec.	1	Gustavo Carval Moreno	PRI
12.Hacienda y crédito público	9	Carlos Sales Gutiérrez	PRI
13. Instituciones de crédito	3	Ernesto Navaro González	PRD
14.Justicia	10	Juan D. Castro Lozano	PAN
15.Puntos constitucionales	2	José Luis Lamadrid Sauza	PRI
16.Radio, TV y cinematografía	1	Orlando Arvizu Lara	PRI
17.Relaciones exteriores 1a sec.	1	José Murat	PRI
18.Relaciones exteriores 2a sec.	4	José Angel Concheño Dávila	PAN
19.Relaciones exteriores 3a sec.	4	Salvador Sánchez Vázquez	PRI
20.Relaciones exteriores 4a sec.	8	Carlos Jiménez Macías	PRI
21.Trabajo y previsión social	1	Juan S. Millán	PRI
22.Turismo	1	Sergio Mgaña Martínez	PRI

CUADRO 8
SUMARIO DEL LA LVI LEGISLATURA

AÑO DE LEGISLATURA	COMISIONES ACTIVAS	UNICA	UNIDAS	No. DICTAMENES
AÑO				
1. PO. (1 noviembre a 22 diciembre 1994)	11	2	5	7
1. PE. (17 a 27 enero 1995)	11	0	4	4
2. PE. (6 a 8 marzo 1995)	5	0	2	2
2. PO. (16 marzo a 29 abril 1995)	16	0	12	12
1. PE. (17 a 25 mayo 1995)	3	0	1	1
AÑO				
1. PO. (7 septiembre a 14 diciembre 1995)	28	3	45	48
2. PO. (5 marzo a 29 abril 1996)	22	3	32	35
TOTAL		8	101	109

NOTA: Los 109 dictámenes elaborados por las comisiones fueron aprobados por la Cámara, todos los proyectos de ley provinieron del Ejecutivo; las iniciativas presentadas por los senadores -sobre todo del grupo parlamentario del PAN- permanecen en comisiones o han sido desechadas.

CUADRO 9
COMISIONES ACTIVAS LVI LEGISLATURA. 1o y 2o AÑO**

COMISION	Presidente	DICTAMENES	MIEMBROS			
			TOTAL	PRI	PAN	PRD
Ciencia y Tecnología	Ver-PRD	11	11	9	1	1
Comercio	Mor-PRI	7	26	19	6	1
Comunicaciones y transportes	Ver-PRI	16	23	16	5	2
Cultura	NL-PAN	2	11	8	2	1
Defensa Nacional	Nay-PRI	2	15	10	3	2
Distrito Federal	DF-PRI	4	10	8	1	1
Ecología y medio ambiente	ChiH-PAN	3	21	14	5	2
Energéticos	Hgo-PRI	2	16	12	3	1
Estudios legislativos 1a sec.	BC-PRI	10	6	5	0	1
Estudios legislativos 2a sec.	BC-PRI	10	6	6	0	0
Estudios legislativos 3a sec.	Dgo-PRI	10	4	4	0	0
Estudios legislativos 4a sec.	Hgo-PAN	7	6	4	2	0
Estudios legislativos 5a sec.	Gro-PRI	15	7	7	0	0
Gobernación 1a sec.	Camp-PRI	11	16	12	4	0
Gobernación 2a sec.	Ver-PRI	6	21	17	3	1
Hacienda y crédito público	Camp-PRI	23	33	27	4	2
Instituciones de crédito	Nay-PRD	6	9	6	2	1
Justicia	Dgo-PAN	18	18	13	4	1
Marina	BCS-PRI	2	10	8	1	1
Medalla Belisario Domínguez	Chis-PRI	2	6	5	1	0
Pesca	BCS-PRI	1	15	10	4	1
Puntos Constitucionales	Jal-PRI	5	23	18	4	1
Radio, TV y cinematografía	Hgo-PRI	4	15	10	4	1
Relaciones exteriores	DF-PRI	3	4	2	1	1
Relaciones exteriores 1a sec.	Oax-PRI	5	19	15	3	1
Relaciones exteriores 2a sec.	DF-PAN	16	10	7	3	0
Relaciones exteriores 3a sec.	Nay-PRI	14	10	8	2	0
Relaciones exteriores 4a sec.	SLP-PRI	16	10	7	3	0
Seguridad social	Gro-PRD	3	18	14	2	2
Trabajo y previsión social	Sim-PRI	3	16	12	4	0
Turismo	Mich-PRI	3	23	17	6	0

TOTAL: 31 COMISIONES.

** Los datos para elaborar este cuadro fueron obtenidos de *Semblanza curricular*, (diciembre y junio de 1995), del documento inédito *Relación de comisiones y de los Cuadernos de Apoyo Parlamentario*.

CUADRO 10

EL SISTEMA DE COMISIONES

1. De los 128 escaños de la LVI legislatura del Senado, el grupo parlamentario (GP) del PRI ocupa el 74% (95) de ellos, el GP-PAN el 20% (25) y el GP-PRD el 6% (8) de los escaños.
2. Hasta el 2o. periodo ordinario de sesiones del 2o año de ejercicio de la LVI legislatura de la Senado de la República, existían 71 comisiones¹ de las cuales sólo el 44% intervinieron en el proceso legislativo (elaboración de dictámenes que fueron aprobados por la Cámara). El 55% de los senadores preside una comisión.
3. Una comisión de la LVI legislatura tiene en promedio 14 senadores miembros; cada senador pertenece, en promedio, a 7 comisiones.

ESTRUCTURA FEDERAL DEL SISTEMA DE COMISIONES

4. Once estados, en promedio, se hallan representados en cada una de las 71 comisiones ordinarias y especiales del Senado.

Los cuatro senadores de Veracruz, Hidalgo, Guerrero y N.L. presiden una comisión ordinaria o especial; tres senadores de Campeche, Chiapas, D.F., Durango, Sinaloa, Yucatán, Nayarit, Morelos, Michoacán y Guanajuato presiden cada uno, una de las 71 comisiones de la LVI legislatura.

Por otra parte, ninguno de los cuatro senadores de Tlaxcala y Puebla presiden una comisión ordinaria o especial.

5. Si analizamos exclusivamente las 31 comisiones importantes (aquellas que dictaminaron durante el periodo en estudio), vemos que solo 18 estados (56% de los integrantes de la federación mexicana) presiden las comisiones importantes.

¹ El 18 de septiembre de 1996 fue creada la comisión de Protección a los derechos del niño; el 26 de septiembre se creó la comisión de Asuntos de la alimentación. Las actividades de estas comisiones están fuera del periodo en estudio (1 noviembre de 1994 a 29 de abril de 1996).

CUADRO 11

INFORME. EL Grupo Parlamentario PRD

1. El grupo parlamentario (GP) del PRD, con sólo el 6% de los escaños senatoriales preside el 7% de las comisiones ordinarias y especiales.

Su presencia es mayor si analizamos las 31 comisiones mas importantes del Senado (Cuadro 9); el 10% de éstas comisiones es presidida por un senador del PRD.

2. Considerando que la función del GP es asegurar beneficios a sus integrantes, vemos que el GP-PRD ha cumplido mejor que todos su función; el 62.5% de sus miembros preside una de las 71 comisiones ordinarias y especiales del Senado. El 37.5% preside una de las 31 comisiones mas importantes.

3. Un senador del GP-PRD pertenece en promedio a 7 comisiones; hay quienes pertenecen a 11 comisiones y quienes pertenecen solo a una. Hay comisiones sin presencia del PRD, esto se debe al reducido número de senadores y al elevado número de comisiones; el GP ha elegido sus prioridades.

Continuación CUADRO 11

INFORME. EL Grupo Parlamentario PAN.

1. El GP-PAN, ocupa el 20% de los escaños (25 asientos) y preside el 16% de las comisiones ordinarias y especiales.

Analizando únicamente la presidencia de las comisiones importantes, vemos que el PAN mantiene su posición: 16%.

2. Analizando la distribución de beneficios dentro del GP, vemos que el 44% de los senadores panistas preside una de las 71 comisiones ordinarias y especiales.

Solamente el 20% de los senadores del GP-PAN preside una de las 31 comisiones importantes del Senado.

3. Un senador panista pertenece en promedio a 7 comisiones -máximo a 12 y mínimo a 4-. En promedio en cada comisión hay 3 panistas aunque hay comisiones que no tienen ninguno.

Continuación CUADRO 11

INFORME. EL Grupo Parlamentario PRI

1. El GP-PRI controla la Cámara con el 74% de los escaños en sus manos y preside el 77% de las comisiones ordinarias y especiales.

Analizando exclusivamente la presidencia de las 31 comisiones mas importantes, el PRI tiene en sus manos el 74%; vemos que disminuye ligeramente su presencia en favor del PRD, ya que como hemos visto, el PAN preside un porcentaje de comisiones importantes igual al porcentaje de escaños que ocupa en la Cámara.

2. El GP-PRI otorgó el beneficio de presidir una comisión al 56.8% de sus senadores.

Solamente el 18% de los senadores del PRI participa en el proceso de elaboración de las decisiones camerales presidiendo una de las 31 comisiones importantes del Senado.

3. Los senadores del GP-PRI pertenecen en promedio a 7 comisiones pero hay quienes pertenecen a 14 comisiones y quienes pertenecen a 2.

El PRI es el único partido que tiene senadores en todas las comisiones y es el único que tiene mayoría en todas y cada una de las comisiones ordinarias y especiales del Senado; tiene en promedio 10 senadores por comisión.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar, Luis. La hechura de las políticas públicas. México. Miguel Angel Porrúa.
- Alvarado, Arturo. Pérez, Germán y Sánchez, Arturo coords. La voz de los votos: Un análisis crítico de las elecciones de 1994. Col. Las ciencias sociales. México, Miguel Angel Porrúa, 1995. pp. 269-306.
- Arteaga Nava, Elisur. Derecho constitucional estatal, México, Porrúa, 1988. pp. 89-103.
- Béjar Algazi, Luisa. El papel de la legislatura en el sistema político mexicano (1964-1978). México, Tesis doctoral, UNAM-FCPyS. 1995. 323 pp.
- Benítez, Armida. Consideraciones sobre el Senado. México. Tesis de licenciatura, UNAM-ENEP Aragón. 1990. 223 pp.
- Berlin Valenzuela, Francisco. Derecho Parlamentario. México, FCE, 1995. 438 pp.
- Burgoa, Ignacio. Breve estudio sobre el poder legislativo. México, Porrúa, 1966. pp. 40-131.
- Cámara de Senadores. Política y proceso legislativo. Coloquio Senado de la República-UNAM. México, LIII Legislatura del Senado de la República-Miguel Angel Porrúa, 1985. 492 pp.
- Cámara de Senadores. El Senado mexicano por la razón de las leyes. Vol. 2. México. LIII Legislatura del Senado de la República. 1987. pp 38-44.
- Cámara de Senadores. Seis años del Senado de la República. LII y LIII Legislatura 1982-1988. Memoria. México, LIII Legislatura del Congreso de la Unión-Senado de la República. 1988. 113 pp.
- Cámara de Senadores. Semblanza curricular. México, Cámara de Senadores. 351 pp.
- Camposeco Cadena, Miguel Angel. El orden del día. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. México. Sistema de Información Legislativa. 1990. pp. 4-37.
- Cancino, César comp. Las teorías del cambio político. Antología de textos. México, Universidad Iberoamericana, 1993. pp. 99-119.
- Castillo Velasco, José María. Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano. pp. 117 - 139.
- Castro Aranda, Hugo. Manual del Senado: leyes, reglas y procedimientos relativos al Senado de la República. México. 1971. pp. 20-40

Castro Gil, Mario. Inoperancia legislativa de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. México. Tesis de licenciatura, UNAM-FD. 1990. p. 85

Chelf, Carl. Congress in the American System. U.S.A. Nelson-Hall Chicago. 1977. pp. 1-222.

Davidson, Roger and Oleszek, Walter. Congress and Its Members. 3a ed. Washington D.C., Congressional Quarterly Press, 1990. 458 pp.

Dennison, Eleanor. The Senate Foreign Relations Committee. USA, Stanford University Press, 1942. 201pp.

Dillanes Ramírez, Rodolfo. La intervención del Senado mexicano en materia internacional. México. Tesis de licenciatura, UNAM-FD. 1987. pp.190-200.

Durkheim, Emile. La división del trabajo social. Vols. I y II. España, Planeta-Agostini, 1993.

Eco, Umberto. Cómo se hace una tesis. México, Gedisa, 1991. 267 pp

Estrada Rodríguez, Luis. Estudio socio-jurídico del Senado de la República en el proceso legislativo. México. Tesis de licenciatura, UNAM-FD. 1986. pp. 32-137.

Fuentes Díaz, Vicente. El Senado de la República: Qué ha sido, qué es, qué representa en el centenario de su restauración. México, Altiplano, 1979. 488 pp.

Galán Balbuena, María. La Comisión Permanente. México. Tesis de licenciatura, UNAM-FD. 1992. pp. 70-80.

García Máñez, Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. México. Porrúa. 1985. pp. 51-61

Gil Villegas, Francisco. coord. El Congreso Mexicano. Estructura, organización, funcionamiento, análisis político. México, Instituto de Investigaciones Legislativas LV Legislatura de la H. Cámara de Diputados. 1994. 217 pp.

González Oropeza, Manuel comp. León Guzmán. Serie Los senadores. México, LIII Legislatura del Senado de la República, 1987. 238 pp.

Guerrero Ramos, Gustavo. Resumen de actividades legislativas. México, LV Legislatura del Senado de la República. 1992. pp. 10-40.

Holguitín Quiñones, Fernando. Estadística descriptiva aplicada a las ciencias sociales. 2a. ed. México, UNAM-FCPyS, 1988. pp. 57-98

Lugan, Jean-Claude. Elementos para el análisis de los sistemas sociales. Sección de obras de sociología. México, FCE, 1995. 271 pp.

Lujambio, Alonso. Federalismo y Congreso en el cambio político de México. México, UNAM, 1995.236 pp.

Manheim, Jarol y Rich, Richard. Análisis político empírico. Métodos de investigación en ciencia política. Textos. España, Alianza Universidad, 1988. pp. 11-97.

Olson, David. The Legislative Process: a comparative approach. USA, Harper&Row Publishers. 1980. 483 pp.

Powell, Walter and DiMaggio, Paul. et al. The New Institutionalism in Organizational Analysis. U.S.A. The University of Chicago Press. 1991. pp. 41-62, 143-163.

Reedy, George. The U.S. Senate. USA. 215 pp.

Saiz Fernández, Mariana. Reformas para un nuevo Senado de la República. México. Tesis de licenciatura, UNAM-FD. 1994. pp. 181-192

Sánchez Flores, Alfredo. Evolución y composición del Senado en México: un estudio de caso de la élite política del sexenio 82-86. México. Tesis de licenciatura, UNAM-ENEP Acatlán. 1987. pp. 147-213.

Sartori, Giovanni et al. La comparación en las ciencias sociales. España, Alianza Universidad, 1994. 177pp.

Senado de la República. Síntesis Parlamentaria. Cuadernos de Apoyo Parlamentario 1-4 Oficialía Mayor de la Gran Comisión-Dirección General de Apoyo Parlamentario. 1996

Senado de la República. Encuentro de la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado de la República con la comunidad científica de Aguascalientes. 9 de febrero de 1995. México. Senado de la República. 1995.

Senado de la República. Relación de comisiones. febrero. Inédito. 1996.

Serna de la Garza, José María. Elementos para una actualización de las funciones del Congreso de la Unión. México. Tesis de licenciatura, UNAM-FD. 1990. pp. 122-132.

Timasheff, Nicholas. La teoría sociológica. 15a. reimp. Sección de obras de sociología. México, FCE, D.F., 1991. 397 pp.

Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano. México, Porrúa, 1987. pp 263-269.

Trasviña Taylor, Armando. Los sistemas parlamentarios en América y Europa. La Paz, B.C.S., 1985. 151 pp.

Wheare, K. C. Legislaturas. Serie de estudios parlamentarios. México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión-LI Legislatura. 1981. 176pp.

Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

HEMEROGRAFIA

Arbos, Xavier y Aja, Eliseo. "El Senado, cámara posible de las autonomías" en Revista de Estudios Políticos. España. No. 17, septiembre octubre de 1980.

Asambleas. I Legislatura ARDF. Mensual, México D.F. Vol. 1 y 2. No. 3 a 21; de Abril de 1995 a octubre de 1996.

Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid. España, no. 1 enero febrero de 1992.

Béjar, Luisa. "Las comisiones legislativas por dentro" en Crónica legislativa. México D.F., no. 3, junio 1992.

_____ "Las comisiones en la Cámara de Diputados" en Crónica Legislativa. México D.F. no. 3, junio 1992.

Cano Bueso, Juan. "El principio de la autonormatividad de las cámaras y la naturaleza jurídica del reglamento parlamentario" en Revista de Estudios Políticos. España. No. 40, julio-agosto de 1984.

Chueca Rodríguez, Ricardo. "Teoría y práctica del bicameralismo en la Constitución española" en Revista Española de Derecho Constitucional. España, año 4, num. 10, enero-abril de 1984.

CRONICA. Secretaría de Gobernación, mensual, México D.F. No. 3, abril 1994.

Minuta proyecto de Decreto de reformas y adiciones a la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. (reforma del Estado) Comisiones unidas de Gobernación 1a sec., Puntos constitucionales, Distrito Federal y Estudios legislativos 1a sec. 1 agosto de 1996.81 pp.

Estudios Parlamentarios del Congreso. Academia mexicana de historiadores y cronistas parlamentarios. Bimestral México D.F.No. 1- 3 1996.

Gallo, Carolina. "No es el momento para hablar de reelección: Medina Padilla". Voz Pública. México D.F. 27 de noviembre a 3 de diciembre de 1995. pp. 7 y 14.

García Herrera, Miguel Angel. "La comisión mixta Congreso-Senado." en Revista de Estudios Políticos. España, no. 4. julio-agosto 1978.

Osornio. "La reforma política del Senado y el sistema nacional de planeación democrático." Anuario Jurídico. Anual, México D.F. ILJUNAM. No. XJV, 1987.

Pantoja Morán, David. "Algunas consideraciones teóricas sobre el Senado de la República en México" en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios. Cuatrimestral. México D.F., Vol. 1. No. 3, septiembre diciembre de 1991.

Peralta Burelo, Francisco. Crónicas y anécdotas de la LVI Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México D.F., No. 7 a 36.

Reflexiones sobre los viajes en que participan los diputados del (PAN). Inédito. 29 agosto de 1996. Cámara de Diputados, Grupo parlamentario del Partido Acción Nacional.

Revista del Senado de la República. LVI Legislatura H. Cámara de Senadores. Trimestral. México D.F. Vol. 1, no. 1. octubre-diciembre 1995.

Shaw, Malcolm. "Los comités en las legislaturas" en Crónica Legislativa. LVI Legislatura H. Cámara de Diputados, bimestral, México D.F. No. 9, junio - julio 1996.

Valadés, Diego. "El poder legislativo mexicano" en Revista de Estudios Políticos. España. no. 4, julio-agosto 1978.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación, Puntos constitucionales y Dictamen legislativo del senado. 14 de diciembre de 1994.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la comisión de Hacienda y crédito público, Estudios legislativos 4a sec. e Instituciones de crédito del Senado, presidida por el C. Senador Carlos Sales Gutiérrez, con el licenciado Tomás Ruiz González Director General de Banca Múltiple de la SHCP, celebrada el 18 de enero de 1995.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Puntos constitucionales, Comunicaciones y transportes, Radio, TV y cinematografía, y Estudios legislativos 3a sec. del Senado, en relación al artículo 28 constitucional. Reunión presidida por el c. senador Miguel Alemán Velasco. 20 de enero de 1995.

Versión estenográfica de la instalación de la comisión de Relaciones exteriores 2a sección. Reunión presidida por el c. senador José Angel Conchello Davila. 21 de enero de 1995.

Versión estenográfica de la instalación de la comisión de Derechos humanos del senado. 21 de febrero de 1995.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Justicia, Estudios legislativos y Gobernación 2a sección. 7 marzo 1995.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la comisión de Hacienda y crédito público presidida por el c. senador Carlos Sales Gutiérrez. 28 de marzo de 1995.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la comisión de Desarrollo de la pequeña y mediana industria, presidida por el c. senador Luis Felipe Bravo Mena. 29 de marzo de 1995.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación 1a sec., Puntos constitucionales y Estudios legislativos 3a sec. del Senado presididas por el c. senador José Trinidad Lanz Cárdenas con las comisiones de la colegiadora. 7 de abril de 1995.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Gobernación 1a sec., Puntos constitucionales y Estudios legislativos 3a sec. del Senado presididas por el c. senador José Trinidad Lanz Cárdenas. 10 de abril de 1995.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de la comisión de Trabajo y previsión social del Senado presididas por el c. senador Juan S. Millán. 20 de abril de 1995.

Versión estenográfica de la reunión de trabajo de las comisiones unidas de Trabajo y previsión social, Seguridad social y Estudios legislativos 3a sec. del Senado. 8 de diciembre de 1995.

Excelsior. (México). octubre de 1994.

Uno mas Uno. (México). septiembre de 1994