



Universidad Autónoma del Estado de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales



**Análisis de los componentes normativos y empíricos de la Cámara
de Diputados Federal. Los casos de la LXI y LXII Legislaturas
Federales**

T E S I S

Para obtener el título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública

Presenta:

Ricardo Lara García

Dirección:

Laura Elizabeth Benhumea González

Agradecimientos

A los dos pilares: Malú y Ricardo.

A mi luz: Ana Karen.

A mis amigos que son mi música constante.

Que estas páginas sean el final de una espera innecesaria;

Un comienzo, nuevas ideas.

Índice

Introducción	1
Capítulo I. Análisis normativo.....	7
1.1 Grupos parlamentarios	9
1.2 Órganos de Gobierno	10
1.2.1 La Mesa de Decanos.....	10
1.2.2 La Mesa Directiva.	11
1.2.3 La Junta de Coordinación Política.....	15
1.2.4 La Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos.	17
1.3 Órganos de apoyo.....	19
1.3.1 Secretaría general.	19
1.3.2 Secretaría de Servicios Parlamentarios.....	20
1.3.3 La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.	21
1.4 Comisiones legislativas	22
1.4.1 Comisiones especiales.	26
1.4.2 El caso de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.....	27
Capítulo II. Análisis empírico.....	28
2.1 Dimensiones del análisis empírico para identificar la relevancia de las comisiones legislativas.....	28
2.1.1 Características principales del sistema de partidos.....	28
2.1.2 Aspectos del diseño constitucional.....	34
2.1.3 Factores de institucionalización y desarrollo político.	35
2.2 Comisiones legislativas	36
2.3 Definición de los cargos a analizar en los Órganos de Gobierno.....	38
2.4 Criterios para el estudio de las comisiones legislativas	39
2.4.3. La coyuntura política.	48
2.4.3.1 Coyuntura de cara a la LXI Legislatura (septiembre 2009-abril 2012).	49
2.4.3.2 Coyuntura LXII Legislatura (septiembre 2012-abril 2015).....	52

2.4.4. Comisiones de las LXI y LXII Legislaturas a analizar de acuerdo con los criterios: conocimiento técnico, la actividad legislativa y coyuntura política.....	65
Capítulo III. La relación entre los cargos importantes de la Cámara de Diputados, la experiencia legislativa y el principio de elección.....	68
3.1 Datos generales de las legislaturas	69
3.2 Experiencia legislativa previa y tipo de elección	71
3.3 Relación entre experiencia legislativa previa y Órganos de Gobierno	74
3.4 Relación experiencia legislativa previa y presidentes de las comisiones.....	76
3.5 Relación entre experiencia legislativa previa y la representación proporcional	79
3.5.1 Relación entre el tipo de elección, experiencia legislativa previa y pertenencia al Órgano de Gobierno.	79
3.5.2. Relación entre tipo de elección, experiencia legislativa previa y presidentes de las comisiones.	83
3.5.3 Consideraciones sobre la experiencia legislativa previa, tipo de elección y pertenencia a cargos relevantes.....	87
Capítulo IV. Análisis de los diputados que ocupan los puestos claves de la Cámara de diputados	88
4.1 Mesa Directiva	90
4.2 Junta de Coordinación Política.....	93
4.4 Análisis de los presidentes de las comisiones relevantes de las LXI y LXII Legislaturas .	95
Capítulo VI. Conclusiones	100
Referencias bibliográficas.....	105
Anexos	109

Índice de tablas

Cuadro 1 Composición de la LXI Legislatura -----	32
Cuadro 2 Composición de la LXII Legislatura -----	33
Tabla 1 Comisiones con mayor actividad legislativa en la LXI Legislatura. Porcentaje de dictámenes elaborados -----	43
Tabla 2 Comisiones con mayor actividad legislativa. Porcentaje de dictámenes elaborados. LXII Legislatura -----	45
Cuadro 3 Comisiones más importantes en las LXI Y LXII Legislaturas respecto a su actividad legislativa -----	47
Cuadro 4 Comisiones legislativas que participaron en las reformas constitucionales más relevantes de la LXI Legislatura -----	51
Cuadro 5 Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma en Telecomunicaciones -----	54
Cuadro 6 Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma en Competencia Económica -----	55
Cuadro 7 Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Hacendaria -----	56
Cuadro 8 Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Financiera -----	57
Cuadro 9 Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Laboral que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Laboral -----	59
Cuadro 10 Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Educativa -----	60
Cuadro 11 Comisiones legislativas que participan en el Código Nacional de procedimientos penales -----	61
Cuadro 12 Comisiones legislativas que participan en Ley de Amparo -----	61
Cuadro 13 Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Político-Electoral -----	63
Cuadro 14 Resumen de las comisiones más relevantes por coyuntura en la LXI y LXII Legislatura -----	65

Cuadro 15 Resumen de las comisiones importantes por actividad legislativa y coyuntura política. LXI y LXII Legislaturas-----	66
Tabla 3 Género de los legisladores por partido político en las LXI y LXII Legislaturas -----	69
Tabla 4 Experiencia legislativa previa en la LXI Legislatura, por principio de elección -----	72
Tabla 5 Experiencia legislativa previa en la LXII Legislatura, por principio de elección -----	73
Tabla 6 Diputados con experiencia legislativa previa que pertenecen a algún Órgano de Gobierno -----	74
Tabla 7 Diputados con experiencia legislativa previa que presiden la comisión legislativa -----	77
Tabla 8 Diputados de la LXI legislatura por tipo de elección y experiencia legislativa previa que pertenece a algún Órgano de Gobierno -----	80
Tabla 9 Diputados de la LXII Legislatura por tipo de elección y experiencia legislativa previa que pertenecen a algún Órgano de Gobierno -----	81
Tabla 10 Diputados de la LXI Legislatura por tipo de elección y experiencia legislativa previa que presiden alguna comisión -----	84
Tabla 11 Diputados de la LXII Legislatura por tipo de elección y experiencia legislativa previa que presiden alguna comisión -----	86
Tabla 12 Número de diputados que presiden alguna comisión relevante por legislatura, experiencia y categoría de relevancia -----	97
Tabla 13 Número de diputados que presiden alguna comisión relevante por partido y tipo de elección -----	98

Introducción

Debido a la relevancia que cobró el Congreso de la Unión, a partir de su consolidación como contrapeso real al Ejecutivo —que se demuestra con el aumento de su capacidad en la toma de decisiones y en sus aportaciones al diseño institucional del país—, surge la necesidad de identificar si los miembros más influyentes en estos procesos tienen perfiles aptos para la compleja labor legislativa; es decir, si estos cuentan con una carrera parlamentaria. El objetivo de este estudio consiste en identificar (a pesar de que la reelección consecutiva legislativa no ha sido aplicada)¹ si los perfiles que detentan puestos claves en el Legislativo mexicano cuentan con experiencia al respecto, si poseen atributos o conocimiento sobre temas parlamentarios. Además, se pretende revisar si existe una correlación entre el tipo de elección y la experiencia de quienes toman decisiones desde los puestos más importantes.

En la década de los 60 comenzó un proceso democratizador que, años después, dio paso a la representación proporcional y al financiamiento público a los partidos políticos; esto se materializó con el acceso a la representación popular de la pluralidad política en la elección de 1997, la cual puso en duda la hegemonía partidista al no contar, por primera vez, con mayorías absolutas en la Cámara de Diputados. Los estudios sobre el Congreso en México cobraron relevancia cuando el Legislativo comenzó a percibirse como un ente con características y valor político propios.

La existencia de un Congreso plural aunado a la soberanía de los representantes para programar sus tareas y tomar decisiones, son elementos que caracterizan la nueva dinámica del recinto legislativo, y además dan cuenta de un nuevo diseño institucional. A ello responde que las distintas fuerzas políticas estén obligadas a buscar acuerdos, coincidir en intereses y garantizar votaciones con mayoría para la aprobación de reformas (Arrieta Ceniceros & Ramírez Arriaga, 2013, p. 106).

Esto quiere decir que dichos elementos comenzaron a configurar un sistema político con prácticas democráticas reflejadas en la discusión de la agenda nacional para su aprobación. Por lo

¹ A pesar de que en 2014 la reforma Constitucional del Art. 59 previó la reelección para Diputados y Senadores, el Transitorio Décimo Primero estipula que será aplicable a partir de los cargos electos en 2018, por lo tanto, a pesar de ya estar aprobada legalmente, no será aplicada hasta el 2021 según indica el sitio web de la Cámara de Diputados.

tanto, la nueva configuración política de la Cámara, obligó a la modificación del diseño institucional de la misma, ya que la discusión y los acuerdos de los temas requerían un orden. De esta forma: la labor de conducción y consenso de los Órganos de Gobierno adquieren mayor relevancia.

De acuerdo con Alonso Lujambio (2013) la pérdida de mayorías implicó el aumento de la duración de la Mesa Directiva, la cual, a grandes rasgos, se encarga de velar por la conducción de las sesiones del pleno —desde un mes a un año— ya que se requería mayor trabajo legislativo; esto también fue fundamental para concretar la creación de la Auditoría Superior de la Federación.

Siguiendo a Juan M. Escudra (2009) este concepto vuelve claro ya que previo a la pluralidad en la Cámara existía la Gran Comisión, surgida a partir de la Revolución mexicana, la cual se integraba por representantes de las distintas entidades federativas, respondiendo así a la representación de cacicazgos más que a partidos o ideologías políticas. Conforme estas fueron ascendiendo se dio paso, en 1992, a la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política (anexada a la ley en 1994) cumpliendo el objetivo de integrar a distintas fuerzas políticas para legitimar la actividad parlamentaria y así evitar conflictos políticos o parálisis legislativa. No fue hasta 1999, cuando se creó la Junta de Coordinación Política, que se institucionalizó la pluralidad política de la Cámara en un Órgano de Gobierno.

Al reconocer institucionalmente la discusión democrática de las fuerzas políticas para la toma de decisiones, inevitablemente se crearon procedimientos y reglas que supusieron una mínima especialidad legislativa para poder plantear los temas y ganar las discusiones que representan los intereses políticos de las diversas fuerzas.

Sin embargo, la reconfiguración del Legislativo, así como su consolidación dentro del sistema político mexicano, no hubiera sido posible sin la apertura del régimen a la representación proporcional (RP). Sintetizando los argumentos de Lujambio (2013): la introducción de la RP ocurrió en 1962 con los diputados de Partido, en 1973 se reforzó esta figura, en 1977 se fortaleció significativamente al reducirse el umbral de exclusión, sumado a que los partidos minoritarios

pudieron acceder a más escaños —pues hubo 300 diputados de mayoría y 100 de representación proporcional—.

Hasta 1988 la Cámara se componía por 300 legisladores provenientes de distritos uninominales y 200 de RP, además de contar con una Cláusula de Gobernabilidad que aseguraban la mayoría absoluta. En 1993 desapareció dicha cláusula y ningún partido podía tener más del 63% de escaños. Tres años después se concertaron límites a la sobrerrepresentación. Concretamente: “si el sistema electoral hubiera sido todo el tiempo estrictamente mayoritario y no mixto (con un componente creciente de representación proporcional) los cambios institucionales aquí subrayados se hubieran presentado con un retraso de diez años” (Lujambio Irazábal, 2013, p. 111).

Compitiendo solo en distritos uninominales el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hubiera conservado la mayoría calificada hasta el 1997, sin embargo, “a partir de 1988 ningún partido cuenta con la mayoría calificada y a partir de 1997 ningún partido cuenta con la mayoría absoluta” (Lujambio Irazábal, 2013, p. 111).

Bajo esta lógica: las prácticas parlamentarias requieren de un grado de conocimiento y experiencia para poder conducir los trabajos y las acciones. En consecuencia, surge el problema de saber si los diputados —que son parte tanto de los Órganos de Gobierno como de las Comisiones Legislativas con mayor impacto legislativo y político— están en manos de legisladores que cuenten con experiencia parlamentaria o si esos espacios los ostentan políticos inexpertos.

Actualmente la opinión pública, así como en los temas mediáticos de la agenda nacional, se cuestionan el papel de la representación proporcional. En el imaginario, la labor legislativa de los llamados “pluris” es nula, además de significar un costo muy alto al erario público. Por ello la inquietud de conocer si existe correlación entre los diputados que tienen puestos clave en la Cámara y el tipo de elección, para así identificar si entre ellos la representación proporcional juega un papel significativo. Es importante advertir que no se hará un análisis exhaustivo sobre la representación proporcional, esta solo será un complemento del principal objetivo: la experiencia parlamentaria.

En primer lugar, se abordará la parte normativa de la Cámara de Diputados para tener en cuenta las facultades y atribuciones de los Órganos de Gobierno y las Comisiones. Posteriormente se analizará la parte informal del funcionamiento de los Órganos de Gobierno y de las Comisiones Legislativas; se hará una jerarquización de las comisiones más importantes con base en la literatura. Por último, se identificarán a los legisladores que cuentan con los puestos más relevantes en los Órganos de Gobierno y en las Comisiones de ambas legislaturas, para comprobar si cuentan con experiencia parlamentaria y si existe una correlación con el tipo de elección.

La importancia de tener un acercamiento a este campo de estudio reside en poder comprobar o desmitificar que, a partir de la pérdida de mayorías, el trabajo legislativo ha cobrado importancia, por lo tanto, ser legislador implica un grado de especialización parlamentaria antes de que la reelección consecutiva legislativa pueda ser aplicada; también se reparará en si la RP tiene relevancia en los Órganos de Gobierno y en las Comisiones importantes. Ambas dimensiones permitirán lo siguiente:

a) Sentar un precedente sobre la experiencia parlamentaria. Esto servirá como punto de comparación, a través del tiempo, para identificar si la reelección consecutiva legislativa potenciará la especialización o si generará más bien enquistamientos de liderazgos regionales que no necesariamente sean relevantes en los puestos claves de la cámara.

b) Obtener referentes empíricos sobre la importancia de la representación proporcional. Si bien es cierto que la misma fue fundamental para la consolidación de la pluralidad, actualmente es importante comenzar a reflexionar sobre su relevancia.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente es necesario explicar el uso del término *experiencia legislativa*, pues es fundamental para la investigación. De acuerdo con Laura Escamilla (2009) el estudio de la profesionalización legislativa es confuso desde su inicio ya que parte de dos ámbitos: el administrativo y el legislativo.

Respecto al punto de vista administrativo, la concepción la profesionalización comprende el conjunto de conocimientos, experiencia, e incentivos que producen la actualización, promoción y retribución

todas ellas ligadas a la productividad y antigüedad y cuyo esquema se sintetiza en el mérito y en los resultados de su desempeño. El propósito de la profesionalización radica en que los puestos serán ocupados por quienes acrediten las mejores aptitudes profesionales (Escamilla Valencia, 2009, p. 69).

Mientras, en el ámbito legislativo: “la profesionalización representa una concepción compleja y ambigua debido a la naturaleza del cargo: es un cargo de representación en el que difícilmente pueden incluirse los elementos vinculados con el mérito y desempeño” (Escamilla Valencia, 2009, p. 70). Siguiendo al mencionado autor, la discusión de la profesionalización surge en la siguiente disyuntiva sobre los órganos legislativos:

¿Deben ser cuerpos activos que tomen la iniciativa, deliberen y decidan acerca de las políticas públicas independientemente del liderazgo del ejecutivo? O ¿los legisladores sólo se encargan de influir en las políticas diseñadas por el Ejecutivo y a ellos sólo corresponde servir de conductos entre la opinión popular y aquellos que diseñan las políticas? (Escamilla Valencia, 2009, p.70).

Adoptar cualquiera de las opciones supone una postura determinista y excluyente. Sin embargo, hay dos dimensiones de la profesionalización legislativa que convergen: la elaboración de iniciativas de ley y la supervisión y control gubernamental. Tomando en cuenta ambas variables, la profesionalización está integrada por cuatro aspectos: la experiencia legislativa, la carrera legislativa, la capacitación legislativa y el *staff* legislativo.

La experiencia legislativa se entiende como “el tiempo que un legislador permanece en el Congreso. Ocupar una curul, implica aprender o dominar el proceso, la técnica legislativa, ya que la práctica profundiza el conocimiento adquirido y favorece la actividad legislativa” (Escamilla Valencia, 2009, p. 70). A pesar de que la experiencia es necesaria para la formación de una carrera parlamentaria, esta no es suficiente ya que no se puede clasificar a alguien como profesional solamente por las veces que ha sido legislador, depende también de su actividad, de su producción y de los cargos que ocupa en la Legislatura.

En este análisis el concepto clave es la *experiencia legislativa*. No se ahondará en la producción legislativa, ni en el análisis de los cargos que obtuvieron los perfiles en legislaturas anteriores. La

lógica de este texto es analizar quienes detentan los cargos relevantes de la Cámara de Diputados de las LXI y LXII Legislaturas. Tampoco se trata de un análisis de los perfiles *per se*. La experiencia legislativa nos ayudará a analizar una parte de las carreras legislativas de los diputados que tienen un cargo relevante en la Cámara.

Capítulo I. Análisis normativo

El artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En cuanto al Legislativo, en el artículo 50 señala que habrá una Cámara de Diputados y otra de Senadores. La existencia de dos Cámaras tiene que ver con la forma Federal de organización del Estado. Ignacio Romerovargas Yturbide (citado en Berlín Valenzuela, 1993, p. 202) menciona lo siguiente:

(...) puesto que sus miembros provienen de la federación y del pueblo, es sobre todo y fundamentalmente la existencia, también, de dos competencias nacionales: la Federal, cuyo método de selección es por número de habitantes... y la competencia nacional del conjunto de Estados, cuya representación es regional y colectiva, que mira por los intereses constantes y particulares de todos y cada uno de los Estados.

Por lo tanto: la Cámara de Diputados representa al pueblo y la de Senadores a los estados que conforman la Federación. Bajo esta lógica el texto estudia el funcionamiento de la Cámara de Diputados que, en el aspecto formal, vela por los intereses del pueblo y de los individuos. Con ese objetivo se analizará, en un primer momento su integración y funcionamiento de acuerdo con las disposiciones legales.

El artículo 52 de la CPEUM dispone que la Cámara de Diputados se integra a partir de un sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional, asignándose por medio del primer principio: 300 diputados y 200 por el segundo. La Cámara de Diputados se renueva cada tres años en su totalidad, aunque a partir de la reforma constitucional al artículo 59 en 2014, los diputados podrán reelegirse en su cargo hasta por cuatro períodos consecutivos.

El funcionamiento del Congreso de la Unión se encuentra regulado por medio de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM), en la cual se contemplan sus atribuciones como Poder de la Unión, previamente establecidas en la CPEUM, así como las facultades por separado de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados. Se estipula una sesión constitutiva del Congreso, la integración de los Órganos de Gobierno y sus

facultades, se reconocen las comisiones (como las agrupaciones destinadas a tratar temas específicos del trabajo legislativo) y los órganos técnicos que se encargan de los servicios parlamentarios y administrativos. Existen otros temas que le competen al Congreso de la Unión.

Para explicar el diseño institucional dibujado por la ley es importante mencionar que el máximo órgano donde se reúnen los diputados es el Pleno de la Cámara. La ley no define al Pleno expresamente, sin embargo, tomando como base el *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* se puede entender como “la reunión a la que asisten los miembros que integran un órgano parlamentario en el número previsto por sus reglamentos para la integración del quórum, a fin de que pueda sesionar. Se le considera como el Órgano de decisión de las Cámaras por excelencia y está teñido del tinte democrático que le viene de la forma de elección de sus miembros” (Berlín Valenzuela, 1998, p. 521).

En el caso de la Cámara de Diputados, el Pleno es la suma de los 500 representantes de la nación electos, que sesionan para discutir los temas importantes de la política nacional. Sin embargo, la organización y la toma de decisiones entre 500 individuos sería imposible sin un orden, sin funciones definidas y sin un principio de división del trabajo. De esta forma del Pleno se desprenden los Órganos de Gobierno que dirigen la Cámara y las comisiones y que se articulan para realizar el trabajo legislativo por temas concretos.

Cada tres años la Cámara se renueva y se crea una nueva legislatura. A pesar de que los senadores se eligen cada seis años, comienzan igualmente una nueva legislatura cada tres. En la LOCGEUM se menciona que: “el ejercicio de las funciones de los diputados y los senadores durante tres años constituye una legislatura. El año legislativo se computará del primero de septiembre al 31 de agosto siguiente” (LOCGEUM, 1999, Art. 2, numeral 2).

El año legislativo se divide en dos períodos ordinarios y en dos recesos. El primer período ordinario comienza el primero de septiembre y no pueden extenderse más allá del 15 de diciembre del mismo año (si el presidente de la República toma protesta el período comienza el 1 de agosto y podrá ampliarse hasta el 31 de diciembre). El segundo período ordinario inicia el 1 de febrero y

concluye el 30 de abril del mismo año a más tardar, de acuerdo con los artículos 65 y 66 de la CPEUM.

Para los periodos de recesos se elige una Comisión Permanente, la cual tiene por competencia —de acuerdo con el artículo constitucional número 78— recibir proyectos de ley y turnarlos a las comisiones correspondientes, convocar a sesiones extraordinarias de ambas cámaras o de una (esta debe ser aprobada por la mayoría de los integrantes de la comisión permanente), además de:

ratificar los nombramientos que el presidente haga de embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, integrantes del órgano colegiado encargado de la regulación en materia de energía, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga. (CPEUM, 1917, art. 78, fracción VII)

1.1 Grupos parlamentarios

Antes de continuar con el análisis normativo de los Órganos de Gobierno de la Cámara, es necesario definir y explicar los grupos parlamentarios ya que, como estipula el artículo 26, numeral 1 de la LOCGEUM: “(...) el Grupo Parlamentario es el conjunto de diputados según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en la Cámara”.

Los grupos parlamentarios deben constituirse antes del 28 de agosto del año de la elección (previo a la sesión constitutiva). Siguiendo el artículo 14, numeral 4 de la LOCGEUM, se estipula que los partidos políticos harán saber a la Cámara por medio del Secretario general, la integración de los grupos parlamentarios con los siguientes elementos: denominación del Grupo Parlamentario, documento en el que consten los nombres de los diputados electos que lo forman y el nombre del coordinador del Grupo Parlamentario.

El grupo está dirigido por un coordinador el cual “expresa la voluntad del Grupo Parlamentario, promueve los entendimientos necesarios para la elección de los integrantes de la mesa directiva y participa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política y en la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.” (LOCGEUM, 1917, art. 27, numeral 1)

Asimismo, informa a la Mesa Directiva los cambios al interior de su grupo. Debido a esta forma de organización de los partidos políticos dentro de la Cámara, los intereses partidarios se aglutinan. Por medio de los coordinadores se garantiza la representación de las diversas fuerzas políticas en los Órganos de Gobierno de la Cámara.

1.2 Órganos de Gobierno

En este apartado se explicarán desde la perspectiva normativa la integración y las funciones de los Órganos de Gobierno, los cuáles están encargados de la coordinación y conducción de los grupos parlamentarios al interior de la Cámara. Son los que conducen y priorizan la vida del legislativo. Estos son: la Mesa de Decanos, La Mesa Directiva, La Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección de los Trabajos Legislativos, los cuales se explican a continuación.

1.2.1 La Mesa de Decanos.

Las funciones y la existencia de este Órgano de Gobierno son efímeras. La Mesa de Decanos está ligada a la Sesión Constitutiva de la Cámara, de cuya preparación y desarrollo se encarga el Secretario general.² Según el artículo 14 de la LOCGEUM, del 20 al 28 de agosto se entregan a los diputados electos las credenciales de acceso e identificación y se les cita a reunirse el 29 de agosto a las 11 horas, en la Cámara de Diputados para celebrar la Sesión Constitutiva (es en esta sesión donde se integra la Mesa de Decanos). De acuerdo con el artículo 15, numeral 1 de la misma ley: “para la conducción de la Sesión Constitutiva de la Cámara habrá una Mesa de Decanos, constituida por un presidente, tres vicepresidentes y tres Secretarios”. Los cuáles serán designados entre los más experimentados, cuya definición se expresa en el numeral 2 del artículo en cuestión:

La Mesa de Decanos se integra por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal. En caso de presentarse antigüedades iguales, la precedencia se establecerá en favor de quienes hayan pertenecido al mayor número de Legislaturas y,

² El Secretario General y la Secretaría General serán explicados posteriormente.

en su caso, a los de mayor edad. El diputado electo que cuente con mayor antigüedad será el presidente de la Mesa de Decanos. Serán vicepresidentes los diputados electos que cuenten con las tres siguientes mayores antigüedades, procurando reflejar la pluralidad de la conformación de la Cámara. En calidad de secretarios les asistirán los siguientes tres diputados electos que cuenten con las sucesivas mayores antigüedades. (LOCGEUM, 1917, Art. 15, numeral 2)

La ley no es explícita cuando menciona la antigüedad de legislador federal, no especifica si se refiere a un diputado o a un senador. Cuando está conformada la Mesa de Decanos el presidente de la misma da a conocer el orden del día el cual es, de acuerdo con la LOCGEUM, el siguiente:

declaración del quórum; protesta constitucional del presidente de la Mesa de Decanos; protesta constitucional de los diputados electos presentes; elección de los integrantes de la Mesa Directiva; declaración de la legal constitución de la Cámara; cita para sesión del Congreso General y designación de comisiones de cortesía para el ceremonial de esa sesión.

Bajo esta lógica el presidente de la Mesa de Decanos tomará protesta a todos los diputados, posteriormente el Pleno elegirá a la Mesa Directiva. Una vez integrada la Mesa Directiva el presidente de la misma citará a la sesión del primero de septiembre para iniciar el primer período ordinario.

Al constituirse la Mesa Directiva, la de Decanos deja de funcionar y desaparece. Si no existen los acuerdos necesarios para la integración de la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos desempeñará el rol de dirigir la cámara hasta el cinco de septiembre como máximo, con base en el artículo 17, numeral 6.

1.2.2 La Mesa Directiva.

Con base en el artículo 17, numeral 1 de la LOCGEUM, esta mesa se integra por un presidente, tres vicepresidentes y un secretario por grupo parlamentario, electos por el Pleno de la Cámara. La Mesa Directiva dura en su encargo un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. Los miembros de dicho Órgano de Gobierno se eligen “por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, mediante una lista que contenga los nombres de los propuestos con sus

respectivos cargos” (LOCGEUM, art. 17, numeral 2). Como ya se mencionó, en el caso del primer año legislativo la Mesa Directiva se integra en la Sesión Constitutiva de la Cámara. En cambio:

para el segundo y tercer año de ejercicio de la Legislatura, se llevará a cabo durante la sesión preparatoria del año de ejercicio que corresponda, garantizando que la presidencia de la Mesa Directiva para tales ejercicios recaiga, en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios con mayor número de diputados que no la hayan ejercido. El proceso será conducido por los integrantes de la Mesa Directiva que concluye su ejercicio. (LOCGEUM, Art. 17, numeral 7)

La ley sugiere que la presidencia de la Mesa Directiva circule entre los grupos parlamentarios para que se represente la pluralidad en la integración de la Cámara, no es una disposición explícita o un lineamiento que deban acatar los diputados, sin embargo, son necesarios los acuerdos y las negociaciones. De acuerdo con el comentario realizado por Mauricio Reynoso Laureano al artículo 17 de la LOCGEUM:

Como es sabido, a la luz de lo previsto por la fracción IV del artículo 54 constitucional, ningún grupo parlamentario puede contar con más de 300 diputados, lo que equivale al 60% de los miembros del cuerpo colegiado. Es decir, por sí solo, ningún grupo parlamentario podrá elegir a los integrantes de la mesa directiva. Se requiere necesariamente que al menos dos grupos parlamentarios concurren en la conformación de entendimientos necesarios.

No pasará inadvertido que si un grupo parlamentario cuenta con la mayoría absoluta de los integrantes de la legislatura, no podría culminar la elección de los miembros de la mesa directiva sin consolidar entendimientos con otras formaciones políticas, pero también que un grupo político, que por sí solo cuenta con el 34% de los integrantes del pleno, es decir, 170 diputados, podría evitar la elección de miembros de la mesa directiva que a su juicio no tuvieran una actitud incluyente en la construcción de los entendimientos necesarios. (Reynoso Laureano, 2007, p. 68)

Las atribuciones de la Mesa Directiva están definidas en el artículo 20 de la LOCGEUM. Las más importantes sostienen que “conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos

prevalezca lo dispuesto en la CPEUM y la ley”. En el numeral 2 del mismo artículo, se desarrollan varias atribuciones entre las cuales destacan:

- Realizar la adecuada interpretación de las normas de esta ley y de los demás ordenamientos relativos a la actividad parlamentaria (Inciso b).
- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones, el cual distinguirá claramente los asuntos que requieren votación de aquellos otros solamente deliberativos o de trámite, conforme al calendario legislativo establecido por la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Inciso c).
- Determinar las sanciones con relación a las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria (Inciso g).
- Elaborar el anteproyecto de la parte relativa del Estatuto por el cual se normará el servicio de carrera parlamentaria, a efecto de que la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo (Inciso i).
- Expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Nacional Electoral (Inciso j). (LOCGEUM, 1999, Art. 20)

Las atribuciones formales de la Mesa Directiva se basan en la conducción de la Cámara haciendo referencia a las sesiones del pleno, así como la expedición de convocatorias que hacen de la Mesa el Órgano Representante de la Cámara. De la misma forma, en el artículo 21 de la misma ley, se estipula que la Mesa Directiva se reunirá por lo menos una vez a la semana en períodos ordinarios, y en los recesos se reunirán conforme a lo que acuerde.

Para dirigir la Cámara es necesario que los diputados integrantes construyan consensos, pero si estos no se consiguen existen mecanismos para la toma de decisiones que se expresan en el artículo 21 de la Ley del Congreso:

la Mesa Directiva adoptará sus decisiones por consenso, y en caso de no lograrse el mismo por la mayoría de sus integrantes mediante el voto ponderado, en el cual el Diputado que esté facultado para

ello³ [*sic*], representará tantos votos como integrantes tenga su Grupo Parlamentario. En caso de empate, el presidente de la Mesa tendrá voto de calidad. (LOCGEUM, 1999, Art. 21)

El artículo 21, en sus numerales 2 y 3, garantiza la forma de tomar decisiones dando preferencia a las mayorías. Esta forma de votación implica que las negociaciones son preferibles pues las minorías tienen más que ganar de esta forma y no basándose en la aritmética. Para las mayorías implica una capacidad de gobernabilidad hacia dentro de la cámara con el objetivo de conseguir el número indicado de votos; esta atribución deja claro que pertenecer a la Mesa Directiva brinda un estatus diferente.

Además del Órgano Colegiado, el presidente de la Mesa Directiva está dotado de atribuciones específicas. Con base al artículo 22, numeral 1, de la LOCGEUM, se determina que el presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y representante de esta ante el Senado, así como con los otros Poderes de la Unión y las entidades federativas, según recoge el numeral 2.

Dentro de las funciones reconocidas por la ley destacan algunas de las mencionadas en el artículo 23, estas se centran en lo relativo a la buena conducción de las sesiones del Pleno que implican citar, abrir, suspender, ceder la palabra, dirigir los debates y firmar las leyes o decretos. De igual forma, en el numeral 2 del mismo artículo, se define que el presidente de la Mesa Directiva tendrá que “turnar las iniciativas de ley a una o más comisiones para su análisis o dictamen” (LOCGEUM, 1999, Art. 23, numeral 2) y dar la instrucción para crear la comisión correspondiente para discutir las iniciativas preferentes.

En el aspecto formal el presidente de la Mesa Directiva se ocupa de la conducción de las sesiones de la manera más equitativa y justa, así como de sus deberes como representante legal de la Cámara. Sin embargo, cuenta con facultades distintas a las de los demás integrantes de la Mesa

³ El numeral 3 del mismo artículo expresa que los diputados con el cargo de vicepresidente de la Mesa Directiva son los facultados para emitir el voto ponderado. En caso de que un grupo parlamentario no cuente con vicepresidente, el secretario será el facultado para emitirlo.

Directiva, como el voto calificado. Además de ser el presidente de la Cámara es el presidente del Congreso frente a los demás poderes de la Unión. Así lo menciona Cecilia Mora-Donatto:

una diferencia sustancial que merece ser mencionada, entre la presidencia de la Cámara de Diputados y la de Senadores, es la de presidir las sesiones conjuntas entre una y otra Asamblea, de tal manera que cuando sesiona el Congreso de la Unión corresponde al presidente de la Cámara Baja ejercer la presidencia (Mora Donatto, 2000, p. 9).

1.2.3 La Junta de Coordinación Política.

La Junta de Coordinación Política (JUCOPO) se integra por los coordinadores de cada uno de los grupos parlamentarios. Su sesión constitutiva “será convocada por el coordinador del Grupo Parlamentario que tenga el mayor número de diputados” (LOCGEUM, 1999, art. 31, numeral 2). En el numeral 3 del artículo 31 se explica cómo se designa al presidente y, posteriormente, en el numeral 2 del artículo 32 de la misma ley se menciona a los integrantes. De esta forma se entiende que la Junta de Coordinación Política se integra por un presidente y los demás miembros son catalogados como integrantes.

Según el artículo 31, numeral 3 de la LOCGEUM: “será Presidente de la Junta por la duración de la legislatura, el coordinador de aquel Grupo Parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta en la Cámara”. Como ya se ha mencionado la Cámara no cuenta con mayoría absoluta de ningún partido desde 1997. Para solucionar esto se estipula en el numeral 4 del mismo artículo que:

la Presidencia de la Junta será ejercida, en forma alternada y para cada año legislativo, por los Coordinadores de los tres Grupos Parlamentarios que cuenten con el mayor número de diputados. El orden anual para presidir este órgano será determinado por la Junta de Coordinación Política. (LOCGEUM, 1999, Art.31, numeral 4)

Esto conlleva a que la presidencia de la Junta de Coordinación Política se decida en base a las negociaciones entre los grupos parlamentarios y se concentre entre los tres partidos mayoritarios. La naturaleza de este Órgano de Gobierno queda plasmada textualmente de la siguiente manera:

La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden. (LOCGEUM, 1999, Art. 33, numeral 1)

La Junta de Coordinación es el espacio de negociación para llegar a acuerdos entre las fuerzas políticas. Cabe interpretar que, por lo menos en el aspecto formal, la naturaleza jurídica de la Junta es más política que la de la Mesa Directiva.

Lo anterior se corrobora con los comentarios de Reynoso Laureano al artículo 20 de la LOCGEUM:

Se caracteriza a la Mesa Directiva como órgano que garantiza que en los trabajos legislativos prevalezcan el interés de la Constitución y la ley, situándose por encima o más allá del interés meramente partidario, al tiempo que la Junta de Coordinación Política se caracteriza como el órgano colegiado en el que se expresa la pluralidad de las corrientes ideológicas que convergen en la Cámara, y se impulsan los entendimientos y convergencias políticas necesarios para alcanzar los acuerdos que permitan la realización de las atribuciones constitucionales de dicha asamblea. (Reynoso Laureano, 2007, p.76)

Un análisis del artículo 33 permite conjeturar que las determinaciones se centralizan en la Junta y el Pleno se convierte en un foro de expresión donde las decisiones partidarias ya están tomadas por encima de las posturas individuales de los diputados. A tenor de la norma que se analiza, la Junta es una superación del sistema de individualidades políticas por un régimen en el que los Grupos Parlamentarios son los sujetos protagonistas del funcionamiento de las asambleas legislativas, constituyendo un organismo colegiado que, de este modo, toma sus decisiones, de acuerdo con el comentario al artículo 33 que hace Cecilia Licona Vite (2007 p.110).

Lo anterior se refuerza con las atribuciones expresadas en el numeral 1 del artículo 34 de la LOCGEUM:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con el contenido de las agendas presentadas por los distintos grupos parlamentarios y con el contenido de las propuestas, iniciativas o minutas que requieran de su votación en el pleno, a fin de agilizar el trabajo legislativo (Inciso a).
- Proponer al Pleno la integración de las comisiones, con el señalamiento de la conformación de sus respectivas Mesas Directivas (...) (Inciso c).
- Aprobar el anteproyecto del presupuesto anual de la Cámara de Diputados (Inciso e).
- Elaborar y proponer a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos el anteproyecto de la parte relativa del estatuto, por el cual se normará el servicio de carrera administrativo y financiero a efecto de que lo considere para la redacción del proyecto de dicho instrumento normativo (Inciso g).
- Proponer al Pleno la convocatoria para la designación del Consejero Presidente, de los consejeros electorales y del Contralor General del Instituto Nacional Electoral (Inciso i). (LOCGEUM; 1999, Art. 34, numeral, 1)

Podemos afirmar que la JUCOPO dirige la política de la Cámara y el entendimiento entre las fuerzas políticas, en ella nacen los acuerdos o se limitan.

1.2.4 La Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos.

La Conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos (CDPTL) como Órgano de Gobierno, deberá instaurarse:

a más tardar al día siguiente de que se haya constituido la Junta de Coordinación Política. Se reunirá por lo menos cada quince días en periodos de sesiones y cuando así lo determine durante los recesos; en ambos casos, a convocatoria de su presidente o a solicitud de los Coordinadores de por lo menos tres Grupos Parlamentarios. (LOCGEUM, 1999, Art. 37, numeral 3)

Por su parte se integrará “con el Presidente de la Cámara y los miembros de la Junta de Coordinación Política. A sus reuniones podrán ser convocados los presidentes de comisiones, cuando exista un asunto de su competencia” (LOCGEUM, 1999, Art. 37, numeral 3). Por lo tanto, los miembros no se eligen, ni son aprobados por el Pleno; este proceso existe previamente al elegir a los miembros de la Mesa Directiva y a los coordinadores de los grupos parlamentarios que a su vez integran la Junta de Coordinación Política. “Por lo demás, es de subrayar que la CDPTL surge como un órgano específico de reunión y diálogo entre la JUCOPO y la Mesa Directiva para establecer los órdenes de prioridades en que se atenderán los trabajos legislativos de la Cámara” (Licona Vite, 2007, p.127). Los integrantes de la Conferencia son diputados que ya participan en otros órganos de gobierno de la Cámara.

En la Conferencia, además de participar los miembros mencionados previamente, interviene, de forma importante, el Secretario General de la Cámara como Secretario de la Conferencia; este tiene voz, pero no voto. Como secretario llevará el registro de los acuerdos y levantará el acta correspondiente, con base al artículo 37, numeral 5 de la LOCGEUM.

Está prescrito dentro de este órgano, según el artículo 37, numeral 4, que las decisiones se toman por consenso y en caso de no llegar a un acuerdo se utilizará en consecuencia el voto ponderado que harán válido los coordinadores de los grupos parlamentarios, solamente en caso de empate votará el presidente. Dentro de las atribuciones que tiene la Conferencia resaltan:

- Establecer el programa legislativo de los períodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones (Art. 38, numeral 1 inciso a).
- Impulsar el trabajo de las comisiones para la elaboración y el cumplimiento de los programas legislativos (Art. 38, numeral 1 inciso c).
- Así como lo relativo a la Secretaría General y sus Secretarías de Servicios Parlamentarios como de Servicios Administrativos y Financieros, además de proponer ante el pleno la aprobación de los nombramientos del Secretario General como del Contralor de la Cámara. (LOCGEUM; 1999, Art. 38)

Lo anterior se explica debido a que la Conferencia es el Órgano de Gobierno con atribuciones más técnicas dentro de la Cámara, le asiste la definición del orden del día de las sesiones y estar en contacto directo con la Secretaría General que se encarga de la sección operativa —en el aspecto parlamentario— y administrativa de la cámara.

1.3 Órganos de apoyo

Las áreas de apoyo son administrativas y no forman parte del análisis de este trabajo, pero es debido mencionarlas para abonar elementos que nos permitan entender el funcionamiento de la Cámara. Se debe recalcar que son funcionarios y no diputados los que poseen los cargos de dichos espacios.

1.3.1 Secretaría General.

La organización técnica y administrativa de la Cámara se desempeña a través de una Secretaría General. La LOCGEUM esgrime: “la Secretaría General (...) constituye el ámbito de coordinación y supervisión de los servicios de la Cámara de Diputados. La prestación de dichos servicios queda a cargo de la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros” (Art. 48, numeral 1).

La Secretaría General trabaja directamente con la Conferencia ya que ésta es el órgano de gobierno más técnico de la Cámara. El titular de la Secretaría General es el Secretario General y es nombrado por el Pleno; para ello se requiere el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, a propuesta de la Conferencia, para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. El Secretario es elegido para su encargo durante toda la legislatura, con la posibilidad de ser reelecto por la siguiente; es un funcionario de corte administrativo, no es un diputado. Es válido mencionar que la ley no especifica en qué momento se debe realizar la elección del Secretario General. Para efectos de cumplir con la labor de la Secretaría general, el Secretario cuenta con diversas atribuciones, las más importantes son:

- Preparar los elementos necesarios para celebrar la sesión constitutiva de la Cámara (Inciso a).

- Fungir como Secretario de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (Inciso b).
- Dirigir los trabajos y supervisar el cumplimiento de las atribuciones y el correcto funcionamiento de las Secretarías de Servicios Parlamentarios y de Servicios Administrativos y Financieros (Inciso c).
- Informar trimestralmente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, sobre el cumplimiento de las políticas, lineamientos y acuerdos adoptados por ésta, y respecto al desempeño en la prestación de los servicios parlamentarios y administrativos y financieros (Inciso f). (LOCGEUM, 1999, Art. 48, numeral 4)

Para el cumplimiento de las atribuciones asignadas a la Secretaría general y al Secretario de esta, las labores se distribuyen entre la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicio Administrativos y Financieros; estas son imprescindibles para el funcionamiento de la cámara. Se explican a continuación.

1.3.2 Secretaría de Servicios Parlamentarios.

Esta secretaría se encarga de brindar servicios para el eficiente desarrollo parlamentario de la Cámara, y cuenta con las siguientes atribuciones dispuestas en el artículo, 49, numeral 1:

- Servicios de Asistencia Técnica a la Presidencia de la Mesa Directiva, que comprende los de: comunicaciones y correspondencia; turnos y control de documentos; certificación y autenticación documental; instrumentos de identificación y diligencias relacionados con el fuero de los legisladores; registro biográfico de los integrantes de las legislaturas; y protocolo, ceremonial y relaciones públicas (Inciso a).
- Servicios de la Sesión, que comprende los de: preparación y desarrollo de los trabajos del Pleno; registro y seguimiento de las iniciativas o minutas de ley o de decreto; distribución en el Pleno de los documentos sujetos a su conocimiento; apoyo a los Secretarios para verificar el quórum de asistencia; cómputo y registro de las votaciones; información y estadística de las actividades del Pleno; elaboración, registro y publicación de las actas de las sesiones; y registro de leyes y resoluciones que adopte el Pleno (Inciso b).

- Servicios de las Comisiones, que comprende los de: organización y asistencia a cada una de ellas a través de su Secretario Técnico; registro de los integrantes de las mismas; seguimiento e información sobre el estado que guardan los asuntos turnados a Comisiones; y registro y elaboración del acta de sus reuniones (Inciso b). (LOCGEUM, Art. 49, numeral 1)

Al analizar los artículos anteriores se puede afirmar que la labor de la Secretaría de Servicios Parlamentarios no es mínima, pues brinda el apoyo técnico para que el trabajo de la Mesa Directiva sea eficiente; es también la encargada de brindar todos los servicios necesarios con relación al desempeño adecuado de las sesiones de la cámara, de ella dependen la verificación del quórum, la publicación de las actas y otras informaciones estadística que genera el Pleno.

1.3.3 La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros.

La Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros es el apoyo de la Cámara para controlar los recursos materiales y humanos, así como todo tipo de servicios generales. Algunas de sus atribuciones son:

- Servicios de Recursos Humanos, que comprende los de: aspectos administrativos de los servicios de carrera; reclutamiento, promoción y evaluación permanente del personal externo a los servicios de carrera; nóminas; prestaciones sociales; y expedientes laborales (Inciso a).
- Servicios de Tesorería, que comprende los de: programación y presupuesto; control presupuestal; contabilidad y cuenta pública; finanzas; y formulación de manuales de organización y procedimientos administrativos (Inciso b).
- Servicios de Recursos Materiales, que comprende los de: inventario, provisión y control de bienes muebles, materiales de oficina y papelería; y adquisiciones de recursos materiales (Inciso c).
- Servicios Generales y de Informática, que comprende los de: mantenimiento de bienes inmuebles; alimentación; servicios generales; apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; instalación y mantenimiento del equipo de cómputo; y asesoría y planificación informática (Inciso d). (LOCGEUM, 1999, Art. 51, numeral 1)

De acuerdo con las atribuciones establecidas por la ley, la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y la Secretaría de Servicios Parlamentarios, se perciben como los órganos dentro de la Cámara que sustentan las actividades a partir de tareas técnicas. Estas, a su vez, dependen directamente de la Secretaría general, y esta trabaja estrechamente con la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos. Por lo tanto: la Conferencia es la responsable, por medio de las mencionadas áreas, de la definición del quórum en las sesiones, del conteo de las votaciones del pleno y del apoyo a las comisiones, entre otros.

1.4 Comisiones legislativas

El trabajo legislativo comienza en las comisiones. Estas no son Órganos de Gobierno, pero son grupos de trabajo que discuten asuntos por temas específicos. “Las Comisiones son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales” (LOCGEUM, 1999, Art. 39, numeral 1). Las comisiones se integran por medio de la Junta de Coordinación Política.⁴

al proponer la integración de las comisiones, la Junta postulará también a los diputados que deban presidirlas y fungir como secretarios. Al hacerlo, cuidará que su propuesta incorpore a los diputados pertenecientes a los distintos Grupos Parlamentarios, de tal suerte que se refleje la proporción que representen en el Pleno, y tome en cuenta los antecedentes y la experiencia legislativa de los diputados. (LOCGEUM, 1999, Art. 43, numeral 4)

Si bien la ley es explícita al mencionar que se debe tomar en cuenta la experiencia legislativa, no lo regula de ninguna manera. A pesar de que la norma indica nombrar a los presidentes de las comisiones, no se mencionan sus funciones o atribuciones, lo cual se complementará en el análisis empírico.

⁴La integración de las comisiones especiales no se explica en el artículo 42. En el artículo 43, numeral 3. en el cual se desarrolla la integración de las comisiones, tampoco es explícito si solamente se integran, de esa forma, las comisiones ordinarias o también las específicas. Por lo tanto, la integración de las comisiones específicas no está detallada en ninguna parte, pero sería lógico entender que se integran igual que las ordinarias.

Existen dos tipos de comisiones: ordinarias y especiales. Las primeras “tienen a su cargo tareas de dictamen legislativo, de información y de control evaluatorio” (LOCGEUM, 1999, Art. 39, numeral 3). El control brinda la posibilidad de solicitar información sobre los distintos rubros de la administración pública; además, las comisiones ordinarias se integran durante el primer mes de ejercicio de la legislatura y cuentan con hasta 30 miembros. Las comisiones perduran los tres años legislativos que integran la legislatura, con base en el artículo 43 de la LOCGEUM.

Las comisiones ordinarias se encuentran en el artículo 39, numeral 2 de la LOCGEUM;⁵ sobre estas solamente en el artículo 43, numeral 2 especifica que las comisiones de Hacienda y Crédito Público como la de Presupuesto y Cuenta Pública pueden contar con más de 30 miembros y permite que un diputado de cada grupo parlamentario que no alcance un lugar —por pertenecer a un grupo reducido— pueda ser parte de dicha comisión. Todos los Grupos Parlamentarios deben tener representación en ambas comisiones.

Además de las comisiones ordinarias existen cuatro comisiones permanentes más que la ley determina, a estas siempre se les encomiendan las mismas tareas. La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, se centra en “preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales” (Art. 40, numeral 2, inciso a). “Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones otorgadas en nombre de la Cámara de Diputados, así como resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento” (Art. 40, numeral 2, inciso b). “Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias” (LOCGEUM; 1999, Art. 40, numeral 2, inciso c). La segunda comisión es la de la Ciudad de México,⁶ la cual tiene su sustento en el artículo 122 constitucional que expresa:

⁵ Las comisiones pueden cambiar cada que el Pleno así lo considera, actualmente son 52.

⁶ Por motivo de la reforma al artículo 122 constitucional que nombra a la Ciudad de México como una Entidad Federativa Autónoma, la comisión legislativa encargada de los asuntos de la capital, cambió su nombre de “Distrito Federal” a “de la Ciudad de México”. Los datos en este texto están todos referidos a la Comisión del Distrito Federal ya que en las Legislaturas LXI y LXII, dicha reforma no se había aprobado aún.

el Congreso de la Unión expedirá las leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México en virtud de su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos (...). La Cámara de Diputados, al dictaminar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México en su carácter de Capital de los Estados Unidos Mexicanos y las bases para su ejercicio. (CPEUM, 1917, Art. 122)

La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación se basa en los artículos 74, fracciones II y IV y en el 79 constitucionales. En el artículo 74, fracción II, se estipula que es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados “coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley”. De esta forma la auditoría de los recursos es deber de la cámara de diputados. El artículo 79 constitucional, por su parte, determina que:

la entidad de fiscalización superior de la Federación de la Cámara de Diputados tendrá autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y decidirá sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones, en los términos que disponga la ley. La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad. (CPEUM, 1917, Art. 79)

De esta forma la entidad de fiscalización podrá *a posteriori*:

fiscalizar los ingresos y egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales y realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, a través de los informes que se rendirán en los términos que disponga la Ley. (CPEUM, 1917, Art. 79, fracción I)

Dichas disposiciones tienen sustento en la CPEUM, pero no son reguladas por la LOCGEUM. Todo el procedimiento de fiscalización se expone en la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. El artículo 77 de esta expone las atribuciones de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, entre las cuales destacan:

- Ser el conducto de comunicación entre la Cámara y la Auditoría Superior de la Federación.
- Recibir de la Mesa Directiva de la Cámara o de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la Cuenta Pública y turnarla a la Auditoría Superior de la Federación.
- Presentar a la Comisión de Presupuesto el Informe del Resultado, su análisis respectivo y conclusiones tomando en cuenta las opiniones que en su caso hagan las comisiones ordinarias de la Cámara.
- Conocer los programas estratégico y anual de actividades que para el debido cumplimiento de sus funciones y atribuciones, elabore la Auditoría Superior de la Federación, así como sus modificaciones, y evaluar su cumplimiento.
- Citar, por conducto de su Mesa Directiva, al Auditor Superior de la Federación para conocer en lo específico el Informe del Resultado.
- Conocer y opinar sobre el proyecto de presupuesto anual de la Auditoría Superior de la Federación y turnarlo a la Junta de Coordinación Política de la Cámara para su inclusión en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal, así como analizar el informe anual de su ejercicio.
- Evaluar el desempeño de la Auditoría Superior de la Federación respecto al cumplimiento de su mandato, atribuciones y ejecución de las auditorías y proveer lo necesario para garantizar su autonomía técnica y de gestión. (Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2016, Art. 77)

La Comisión de Vigilancia es imprescindible para la asignación del dinero público y para garantizar el ejercicio adecuado del mismo. La Comisión Jurisdiccional tiene su base en el título cuarto de la CPEUM, en este se estipulan las sanciones para los servidores públicos y las atribuciones que tiene el Congreso respecto a las mismas, designa el papel del Congreso para que proceda un juicio político frente a un servidor público. Esta disposición constitucional se regula en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Esta comisión se integra por un mínimo de 12 diputados y un máximo de 16, según el artículo 40, numeral 5 de la LOCGEUM. No se especifica allí cómo se integra esta comisión, sin embargo, se puede inferir que se integra a propuesta de la Junta de Coordinación Política de la misma forma que las demás comisiones ordinarias.

Por último, la LOCGEUM en su artículo 42 contempla las Comisiones de Investigación, estas tienen un carácter transitorio, desaparecen al cumplir su finalidad y tienen fundamento en el artículo 93, párrafo tercero de la CPEUM, el cual expresa:

las Cámaras a pedido de una cuarta parte de sus miembros tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal. (CPEUM, 1917, Art. 93)

En el primer párrafo de dicho artículo se estipula: “los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos”. Por lo tanto, si una cuarta parte de los diputados considera pertinente buscar información de algún ramo de la Administración Pública, es posible hacerlo por medio de una Comisión de Investigación. La ley no es clara en la forma de cuántos diputados y cómo se deben conformar estas comisiones. De acuerdo con el artículo 43 de la LOCGEUM, al formarse esta comisión los diputados que la integren pueden participar en ella, aunque ya sean miembros de otras tres comisiones.

1.4.1 Comisiones especiales.

Las comisiones especiales se constituyen cuando el Pleno lo considere necesario para hacerse cargo de un asunto específico y:

el acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción. (LOCGEUM, Art. 42, numeral 1)

El periodo de existencia de las comisiones especiales está determinado por el Pleno, así como sus objetivos y el número de diputados que la integran, éstas no se perfilan como las comisiones ordinarias, es decir, un diputado puede pertenecer a tres comisiones ordinarias además de a las especiales que se integren en el transcurso de la legislatura.

1.4.2 El caso de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Si bien, como se analizará posteriormente, una comisión puede cobrar relevancia por factores técnicos, por su actividad legislativa o por la coyuntura política,⁷ el caso de la comisión de Presupuesto y Cuenta Pública adquiere relevancia desde una perspectiva formal. Esto se estipula indirectamente desde un mandato constitucional que define las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados, ya que en el Art. 74, fracción IV, dice que es una facultad “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo (...)” (CPEUM, 1917, Art. 74, fracción IV).

No es posible realizar tal deber en el Pleno de la Cámara ya que sería sumamente ineficiente. Bajo el principio de división del trabajo este es un asunto que corresponde directamente a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, lo anterior se sustenta en el artículo 220 del Reglamento de la Cámara de Diputados, específicamente en el numeral 3. Para dotar de legitimidad a este proceso, es importante la representación de todas las fuerzas políticas en la comisión, cuestión que está garantizada en la LOCGEUM a través de su artículo 43, numeral 2.

Independientemente de que esta comisión pueda volverse relevante gracias a las dimensiones que se establecerán en el análisis informal, adquiere relevancia legal ya que es la encargada de cumplir con una facultad exclusiva de la Cámara establecida en la CPEUM.

⁷ Dichas variables se analizarán en el punto 2.2 del análisis informal, con la intención de identificar las comisiones legislativas relevantes con la finalidad de cumplir los objetivos de la investigación.

Capítulo II. Análisis empírico

2.1 Dimensiones del análisis empírico para identificar la relevancia de las comisiones legislativas

Antes de realizar un análisis sobre las comisiones de la legislatura mexicana, es necesario entender, según la literatura especializada, bajo qué criterios un sistema de comisiones adquiere más o menos campos de acción y capacidad de influencia en el sistema político.

En su tesis de licenciatura Cecilia Martínez Gallardo realiza un minucioso estudio sobre las comisiones legislativas, en el cual retoma los postulados de Malcolm Shaw, éstos aportan tres factores precisos para entender el papel de las comisiones en una legislatura: “las características principales del sistema de partidos; aspectos del diseño constitucional; factores de institucionalización y desarrollo político” (Martínez Gallardo, 1990, p. 27).

Estas características son necesarias para ubicar adecuadamente a las comisiones dentro del contexto el cual nos indicará si su función cobra o no relevancia.

2.1.1 Características principales del sistema de partidos.

En México desde la época posrevolucionaria y la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) ha existido un sistema de partidos fuertes, ya que los conflictos se han resuelto por medio de la vía política y electoral. Sin embargo, lo que cambió fue el tránsito de un sistema de partidos hegemónico a uno plural y competitivo.

El andamiaje jurídico que da origen al sistema de partidos sustenta la afirmación anterior. En la ley 1918 existían partidos que giraban en torno a caudillos y había la posibilidad de candidaturas independientes.

la ley de 1946 limitó la presentación de candidaturas a los partidos políticos, desapareciendo la posibilidad de las candidaturas independientes y obligó a esas organizaciones a solicitar su registro ante

la Secretaría de Gobernación y a satisfacer requisitos más estrictos para conseguirlo (...). De esta manera, las organizaciones partidistas se volvían el único vehículo de la representación política (Prud'homme, 2010, p.125).

Posteriormente se expresará un ligero esbozo de pluralidad en la ley, ya que en la década de los 60 se creó la figura de los diputados de partido. No fue hasta 1977 que en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales se plasmaron medidas que:

hicieron de los partidos políticos entidades de interés público, ampliaron sus prerrogativas, dándoles facilidades para hacer proselitismo, introdujeron un sistema de representación mixta —de mayoría simple y proporcional —, permitieron el ingreso de nuevos partidos a la competencia electoral y devolvieron a la Suprema Corte de Justicia el poder de investigar asuntos electorales. (Prud'homme, 2010, p.127)

Por lo tanto, como explica Francois Prud'homme: “la introducción de la representación proporcional en sustitución de la figura de diputados de partido existente vino también a crear alicientes para fortalecer el peso de los aparatos partidistas” (2010, p.128). Se puede afirmar que gracias a estas modificaciones legales se inauguró una etapa de pluralismo político que se plasmó en la ley. Sin embargo, no es hasta las elecciones de 1988 donde por primera vez se vivió una elección realmente competitiva. De acuerdo a este proceso se considera que el sistema de partidos es fuerte, pues a partir de la época del pluralismo el número de organizaciones existentes se ha mantenido relativamente estable; pero sobre todo: los conflictos políticos y electorales que se viven en el país se resuelven por la vía política o por reformas a la ley. En México, luego de un conflicto electoral ocurre una discusión institucionalizada que materializa reformas electorales y políticas.

Otra característica del sistema de partidos es el número que los integra. Para Giovanni Sartori no es relevante el número registrado de partidos políticos que existan en un sistema, sino cuáles de ellos, numéricamente, son importantes y competitivos. “La fuerza de un partido es, en primer lugar, su fuerza electoral (...). Sin embargo, los votos se traducen en escaños, y eso nos lleva a la fuerza del partido parlamentario” (Sartori, 2005, p. 153).

Bajo esta lógica el autor propone una clasificación —de acuerdo con el criterio numérico— de siete tipos de sistemas de partidos: 1) de partido único; 2) de partido hegemónico; 3) de partido

predominante; 4) bipartidista; 5) de pluralismo limitado; 6) de pluralismo extremo; 7) de atomización (Sartori , 2005). Y sustenta además que en México antes del proceso de apertura del régimen, se tenía un sistema de partido hegemónico-pragmático, pues existían varios partidos, pero solamente el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tenía posibilidades reales de ganar y de tomar decisiones. No tenía un fuerte sustento ideológico, más bien abarcaba distintos estratos y sectores sociales y cambiaba sus políticas públicas de izquierda a derecha o viceversa.

En la actualidad las condiciones son distintas y existe un sistema competitivo en el que cualquiera puede ganar o perder. Para las elecciones federales de 2012, según las *Memorias del proceso electoral federal del 2011-2012* del otrora IFE, estaban registrados siete partidos nacionales: Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Partido Verde Ecologista de México, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza (INE, 2012).

Para 2014 lograron su registro tres partidos más, con base en las resoluciones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) del 9 de julio del mismo año. Morena, Partido Humanista y Encuentro Social comenzaron a ser parte oficial del sistema de partidos⁸. Para conocer el número de partidos relevantes en el sistema se utiliza una herramienta de medición nombrada: número efectivo de partidos (NEP).

“El valor obtenido del NEP puede, y es usualmente, interpretado en los estudios de política comparada como el número hipotético de partidos de igual tamaño (o con la misma fuerza) que compiten o pueden influenciar la construcción de la mayoría gobernante”.⁹ (Dumont & Caulier,

⁸Resolución del Consejo General del INE que avala el registro de MORENA recuperada de: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2014/Julio/CGex201407-09/CGex201407-9_rp_10_1.pdf. La resolución del Consejo General del INE que avala el registro del Partido Encuentro Social, recuperado de: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2014/Julio/CGex201407-09/CGex201407-9_rp_10_3.pdf. La resolución del Consejo General del INE que avala el registro del Partido Humanista, recuperada de: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2014/Julio/CGex201407-09/CGex201407-9_rp_10_2.pdf

⁹ El texto recoge: “*The value given by the ENP can be, and is usually, interpreted in comparative political science as the number of hypothetical equal-sized parties competing or being influential for the building of a majority government.*” (Dumont et Caulier, 2003, p.5).

2005, p.5). Con la finalidad de ver cuántos partidos tienen fuerza real dentro del parlamento tanto en la LXI (2009 - 2012), como en la LXII (2012-2015) Legislaturas.¹⁰

El NEP se calcula de la siguiente manera:

$$NEP = \frac{1}{\sum_{i=1}^n S_i^2}$$

Donde S_i se refiere al porcentaje de asientos de cada partido en una legislatura. Considerando que los porcentajes son números relativos, es necesario dividirlos entre cien para obtener números absolutos. Posteriormente el porcentaje de votos del partido a) se eleva al cuadrado; el porcentaje del partido b) se eleva al cuadrado, consecutivamente n veces. Posteriormente se efectúa la sumatoria de $a+b$, para concluir y dividir el resultado entre 1. El cálculo del NEP en este estudio se realizará con los datos de la integración de la Cámara de Diputados en la LXI y LXII Legislaturas, las cuales son tomadas en cuenta en la investigación.

¹⁰ El NEP puede aplicarse para el número de grupos parlamentarios en el parlamento o bien de acuerdo con los votos obtenidos, en el segundo caso mide “la fragmentación relativa de preferencias electorales” que implica cuántos partidos son los que realmente compiten electoralmente. La fórmula fue recuperada del portal del académico Javier Aparicio: (<http://javieraparcio.net/2010/06/08/nep-y-gallagher/>).

Cuadro 1

Composición de la LXI Legislatura

Composición LXI Legislatura		
Partido	Número	%
político	de escaños	
PRI	242	48.4
PAN	142	28.4
PRD	63	12.6
PVEM	22	4.4
PT	14	2.8
NA	8	1.6
MC	6	1.2
IND	3	0.6
Total	500	100

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web oficial de la Cámara de Diputados (Sitl, 2018).

Por tanto:

$$\text{NEP} = 1 / (0.234 + 0.0806 + 0.0158 + 0.0019 + 0.0007 + 0.0002 + 0.0001 + 0.00004)$$

$$\text{NEP} = 1 / .33394$$

$$\text{NEP} = 2.99$$

El número efectivo de partidos en la LXI Legislatura fue de 2.99, a pesar de que siete tenían representación en la Cámara de Diputados apenas dos contaban con peso y capacidad de influencia reales para concretar reformas o aprobar iniciativas. La LXII Legislatura se integró de la siguiente manera:

Cuadro 2
Composición de la LXII Legislatura

Composición LXII Legislatura		
Partido político	Número de escaños	%
PRI	214	42.8
PAN	114	22.8
PRD	101	20.2
PVEM	27	5.4
MC	20	4.0
PT	14	2.8
NA	10	2.0
Total	500	100

Fuente: Elaboración propia con datos del sitio web oficial de la Cámara de Diputados (Sitl, 2018).

Por tanto:

$$NEP= 1/ (0.183+0.051+0.040+0.002+0.001+0.0007+0.0004)$$

$$NEP= 1/ 0.2817 \quad NEP= 3.55$$

El número efectivo de partidos en la LXII Legislatura fue de 3.55, a pesar de que siete tenían representación en la Cámara de Diputados, sólo tres y medio partidos contaban con peso y capacidad de influencia reales para concretar reformas o aprobar iniciativas.

Siguiendo la categorización de Sartori y el cálculo del NEP en la Cámara de Diputados, se puede afirmar que en México existe un pluripartidismo moderado ya que “la clase abarca básicamente, pues, de tres a cinco partidos importantes, y por eso digo que se trata de un pluripartidismo limitado (en contraposición al extremo)” (Sartori, 2005, p. 217-218).

En México existe un sistema de partidos fuertes, en el cual aproximadamente tres son los decisores de la agenda legislativa y de los temas que se reforman o se rechazan. Al mencionar que son tres los partidos fuertes, no quiere decir que el resto no tenga importancia en la toma de decisiones, entre más divididas y polarizadas estén las posturas, los partidos políticos pequeños aumentan su capacidad de posicionar sus exigencias para aprobar o no un tema específico.

Esta lógica podemos identificarla como la *capacidad de chantaje* de Sartori (2005) que se refiere a que la existencia y actuar de un partido afecta la táctica de la competencia entre los partidos y sobre todo afecta la dirección de las decisiones, ya sea hacia la oposición o a favor del gobierno, por lo tanto, las comisiones se vuelven relevantes pues para que un partido apruebe, modifique o cree una ley, debe negociar con los otros. Por tanto: la comisión es el núcleo de la negociación entre las mayores fuerzas políticas y donde se acuerda el sentido del voto en el pleno.

Lo anterior implica que los presidentes de las comisiones con base en los acuerdos de los Órganos de Gobierno pueden agilizar o retrasar el trabajo legislativo, pues cuando el poder está fragmentado entre varios, toman mayor relevancia sus decisiones.

2.1.2 Aspectos del diseño constitucional.

Es una realidad que “con excepción de las propuestas que una mayoría calificada de la Cámara considera de “obvia y urgente resolución”, todas las iniciativas recibidas por ésta deben pasar a comisiones, y el texto de los dictámenes que sobre ellas emiten es lo que se somete al voto del pleno”. (Báez Carlos, 2009, p. 163)

Adquieren relevancia, además, porque abordan distintos asuntos a partir de la prioridad que estos tengan. Las comisiones como unidad del trabajo legislativo pueden apresurar una iniciativa o ignorarla. “Las comisiones deciden la urgencia y prelación para tratar sus asuntos respectivos, por lo que representa una de sus fases de mayor relieve, fijando el marco de acción política de la cámara” (Muro Ruiz, 2006, p.229). Son significativas por su capacidad de control político, específicamente control parlamentario.¹¹ Desde el legislativo se puede investigar el desempeño de la administración pública en diversos rubros, por ello cada comisión es encargada de un tema que corresponde a un área de trabajo del Ejecutivo. Es más probable que este recurso sea utilizado por la oposición y por las minorías parlamentarias.

En consecuencia, estos cobran relevancia, pues la CPEUM dota de facultades al Legislativo para vigilar al Ejecutivo y para aprobar leyes, siendo las Comisiones los núcleos en los que se materializan dichas disposiciones.

2.1.3 Factores de institucionalización y desarrollo político.

Como se mencionó, para entender el papel de las comisiones existe un tercer factor que se enfoca a la institucionalización y el desarrollo político. “El concepto de institucionalización se refiere precisamente a la capacidad de la asamblea de cumplir sus tareas y de resolver los conflictos que se suscitan en su interior” (Martínez Gallardo, 1990, p. 53). Por lo tanto, la diversidad de intereses —que se resumen en divergencia política— debe tener un cauce, una forma de resolverse de manera establecida.

No se puede confundir a la institucionalización con las normas, sino tener claro de que se trata de una serie de elementos que le dan forma a la organización. Asimismo, aunque parezca redundante, podemos afirmar que es el mismo sistema de comisiones, así como los Órganos de Gobierno, los que permiten la funcionalidad de la Cámara ya que cuenta con la división del trabajo

¹¹ El control parlamentario, según José Pablo Abreu Sacramento se define como: control político que se ejerce a través de mecanismos concretos, en cuya operación observan especial interés la oposición gubernamental y las minorías parlamentarias, teniendo por objeto la fiscalización de la actividad del gobierno y sus órganos administrativos; fiscalización que comprende la valoración y el debate sobre ciertos hechos e información obtenida respecto a la actividad controlada, otorgándole a las mismas la publicidad de que dicha actividad carecía, dándola a conocer al electorado y produciendo, de esta manera, efectos de diversa índole y, por tanto, difusos (Abreu Sacramento, 2008).

por temas y ello permite la especialización en la solución de problemas específicos, además de estar lo suficientemente diferenciada de su entorno pues sus miembros no se confunden con los miembros de otras organizaciones.

Las comisiones parlamentarias no siempre fueron importantes dentro del Congreso, pero de acuerdo con los tres factores propuestos por Cecilia Martínez Gallardo (1990), podemos señalar que: el proceso de democratización dentro de las instituciones fue lo que hizo que la supremacía del Presidencialismo fuera cediendo paso ante los contrapesos del Legislativo. Al cobrar relevancia el Congreso no fue solamente testimonial.

En estas condiciones de amplia pluralidad, el Ejecutivo, que en el pasado parecía muy poderoso, revela hoy su verdadera dimensión (...). [Bajo esta lógica, es ingenuo] confiar en que sus iniciativas serán aceptadas por los legisladores y menos aún por aquellas reformas que estime necesarias para desarrollar proyectos de gobierno y que impliquen modificaciones constitucionales o simplemente, costos electorales. (Hernández Rodríguez, 2010, p. 457)

Los votos de los ciudadanos transformados en curules demuestran el pluralismo político en el Legislativo y por lo tanto de una nueva configuración de la política mexicana en la cual el presidente debe negociar con el Congreso para concretar reformas y no solamente notificarlas. Ricardo Espinoza no se equivoca al afirmar: “lo que empezó a estimular el trabajo en Comisiones y lo que las empezó a convertir en las operarias del trabajo legislativo, fue la emergencia de grupos parlamentarios fuertes, distintos del viejo PRI” (Espinoza Toledo, 2003, p.230), así como los cambios en el diseño institucional de la Cámara, dándole fuerza y lógica democrática a los Órganos de Gobierno.

Estos tres elementos nos ayudan a comprender que la Cámara es un ente dinámico en el cual la fragmentación del poder se materializa en la construcción de acuerdo con los Órganos de Gobierno y la integración de las comisiones, naturalmente se refleja en consensar y priorizar los temas y la aprobación o no de las iniciativas.

2.2 Comisiones legislativas

Según los elementos que dotan de trascendencia a las comisiones surge la necesidad de identificar cómo se integran y bajo qué criterios (más allá de las disposiciones legales), para poder

definir cuáles son las más relevantes y observar si los miembros de dichos espacios cuentan con algún tipo de experiencia. Como ya se explicó, estos se constituyen gracias a una propuesta de la Junta de Coordinación Política, como indica la LOCGEUM; y es conveniente señalar las dimensiones políticas que esto implica. Según la literatura, existen dos principales argumentos para conformar las comisiones: el técnico y el político; pero se hace imposible saber qué criterios se utilizarán para la designación de sus legisladores.

Una limitación jurídica que propicia la opacidad de la designación de los miembros para estas comisiones es que no se determina qué pasos seguir para integrarlas. Si bien se explica que los coordinadores de los grupos parlamentarios, en su papel de miembros de la Junta de Coordinación Política, son los responsables de este proceso, se puede entender que el vacío legal implica una suerte de discrecionalidad. La única condición que expone la ley es que se utilice un criterio de pluralidad (como ya se mencionó anteriormente en el análisis formal). De esta forma “se deja totalmente al libre albedrío de los coordinadores de bancada la conformación de las comisiones, es decir, el proceso de dicha conformación se torna en una caja negra” (Rendón Arias, 2014, p.15). De igual forma se seleccionan los integrantes, los secretarios y al presidente.

Existen dos formas de designar a los presidentes de las comisiones. La primera se basa en la selección de los conocimientos técnicos sobre algún tema; la segunda, mide la capacidad de negociación política. Para autores como Sirvent Gutiérrez, lo político es más importante que lo técnico.

No olvidemos que la Cámara de Diputados es un órgano esencialmente político y por lo tanto, debe privilegiar tales criterios al momento de asignar a sus miembros a cada una de las comisiones, que no dejan de ser principalmente espacios de negociación política. Es cierto que el conocimiento técnico y especializado es importante, pero se puede obtener de los grupos de especialistas que apoyan tanto al partido como a la fracción parlamentaria. (Sirvent Gutiérrez, 2003, p.80)

Las comisiones no sólo desempeñan la discusión de iniciativas, sino que detentan en sus funciones el control político sobre el Ejecutivo federal. La literatura muestra que la clase política prefiere nombrar a los presidentes de las comisiones según criterios políticos. El entramado institucional expuesto anteriormente, sustenta que:

la designación del presidente de una comisión depende exclusivamente de las negociaciones puestas en marcha por los coordinadores de los grupos parlamentarios... Las ocasiones en las que la especialización se erige como un factor decisivo en el desarrollo de ese proceso son en general más la excepción más que la regla. (Béjar Algazi, 2009, p. 69)

2.3 Definición de los cargos a analizar en los Órganos de Gobierno

Los órganos de Gobierno, independientemente de sus funciones, son relevantes pues en ellos se encuentran los legisladores que deciden el rumbo de la Cámara. De ellos depende la organización de las sesiones del Pleno, la integración de la agenda legislativa y los acuerdos políticos que surjan entre los grupos parlamentarios. Por ello es importante identificar si los elementos que los integran cuentan, o no, con experiencia.

Dentro de esta categoría podemos identificar a la Mesa Directiva, la Mesa de Decanos, la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos (CDPTL). Para este estudio solamente analizaremos la Mesa Directiva y la JUCOPO.

La exclusión de la Mesa de Decanos se basa en que es un órgano efímero, su única función en la Legislatura es la integración de la directiva, se trata apenas de un honorario. El caso de la Conferencia se excluye, ya que se imbrica con el presidente de la Directiva y los Coordinadores de los grupos parlamentarios, por lo tanto, son elementos que previamente pertenecen a los otros Órganos de Gobierno. Para efectos de los objetivos de este estudio se analizarán los siguientes cargos:

La Mesa Directiva: presidente, tres vicepresidentes y un secretario por grupo parlamentario, por lo tanto, en las LXI y LXII Legislaturas se analizan 11 cargos dentro de la Mesa Directiva.

La Junta de Coordinación Política: se integra por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, en ambas legislaturas se analizan 7 puestos.

Se estudiarán estos cargos solamente en las Legislaturas LXI y LXII. La primera abarca el período constitucional de septiembre de 2009 a agosto de 2012 y la segunda desde septiembre de 2012 a agosto de 2015 debido a que estas eran las más recientes y con información concluida. La LXI Legislatura vivió la segunda mitad del gobierno federal, del PAN, mientras que la LXII vivió la transición al PRI además de la primera mitad del período de Enrique Peña Nieto.

2.4 Criterios para el estudio de las comisiones legislativas

Presidir una comisión implica estar al frente de la negociación política sobre un tema en específico, por ello los partidos buscan presidir aquellas que sean claves para sus intereses.

Esto puede representar ventajas para un partido político, por la posibilidad de acceder a información privilegiada (...), convocar y presidir sus sesiones internas, coordinar su trabajo, nombrar a los empleados administrativos de la comisión, dar seguimiento a las actividades de las subcomisiones, proponer el nombramiento de asesores, solicitar información al gobierno y organizar entrevistas con funcionarios públicos. (Báez Carlos, 2009, pp. 167-171)

Sin embargo, al no haber un sólo partido político representado en las comisiones, no es sencillo que un presidente pueda estructurar el orden del día como él considere sin consultarlo con la mesa directiva de la comisión. De la misma forma tampoco puede imponer su voluntad sobre los acuerdos, ni elaborar un dictamen solo. Es por eso la negociación es fundamental para la construcción de acuerdos. Es así que el papel fundamental de un presidente es convertirse en un “agente de partido”, en consecuencia “a su obligación de impulsar la deliberación entre todas las corrientes políticas representadas en la comisión, se suma la de defender las posturas de su partido en cualquier negociación” (Béjar Algazi, 2009, p.72).

Existen espacios de negociación más demandados que otros, ya sea por los temas de interés, por la capacidad de control político o por las iniciativas que pretenden posicionar ante el electorado. Hay comisiones legislativas que debido al impacto de sus decisiones son más relevantes que otras. No es simple realizar una jerarquización de importancia de las comisiones. En la literatura politológica y jurídica diversos autores coinciden en que existe una diferenciación en su relevancia, pero no mencionan cuál es.

Aunque de que no existe una jerarquización, es posible construirla a partir de elementos aportados por los especialistas. Los indicios para identificar cuáles son las comisiones más importantes se obtienen de argumentos similares a los que rigen la designación de los miembros de las comisiones. El técnico y el político. El primero se puede entender como uno estático y más especializado; el segundo depende de la dinámica política, o sea: responde a la coyuntura y por tanto quien esté al frente tiene el papel de articular los mejores amarres políticos para dar las más adecuadas soluciones respecto al tema. Bajo esta lógica se construyen tres categorías:

1. El conocimiento técnico especializado
2. La actividad legislativa
3. La coyuntura política

Estas nos permitirán definir qué comisiones influyen de manera significativa en el trabajo legislativo, y se traduce en aprobación o derogación de iniciativas, leyes y acuerdos que impactan en la población y en el contexto político.

2.4.1. Conocimiento técnico especializado.

Continuando con los criterios de Béjar Algazi (2009), la designación de los miembros de las comisiones, desde la perspectiva técnica, es más una excepción que una regla, pues implica que al requerir conocimientos específicos sobre otras comisiones esto las posiciona en una categoría distinta y las vuelve importantes.

No existen referentes claros en la literatura sobre cómo definir que una comisión requiere de un conocimiento especializado, tal vez se entienda porqué la política es dinámica y en consecuencia, las decisiones son flexibles y cambiantes. Ofrecerle más atribuciones al conocimiento técnico limita los espacios de decisiones, negociación e influencia de los partidos políticos para responder a hechos inesperados:

Los puestos dentro de las comisiones forman parte de las cuotas de poder que se reparten como incentivos para estructurar coaliciones en el interior del Congreso; esto tiene dos efectos, por un lado, hace que la nominación, respondan a razones políticas antes que técnicas, y que la continuidad de un legislador dependa de que su partido siempre esté en la coalición mayoritaria a ello se une el que el modelo de nombramiento de algunos países como Chile, Costa Rica, El Salvador, Paraguay o Perú, depende del presidente de la legislatura. (Alcántara Sáenz, García Montero, & Sánchez López, 2005, p. 49)

Para identificar qué comisiones entran a esta categoría se necesitaría una regla y realizar una solicitud de requisitos adicionales para darles ese valor, como podrían ser: obtener mayor grado de escolaridad, tener estudios relacionados con los temas, realizar exámenes o evaluaciones del

perfil. No existe ninguna Comisión con estas características, la más apegada a una especialización es la de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, como se especifica:

2. La Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se integra con veinte miembros de entre los diputados de mayor experiencia legislativa y todos los Grupos Parlamentarios estarán representados en la misma. Se encargará de:

- a) Preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales.
- b) Dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de este ordenamiento.
- c) Impulsar y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias. (LOCGEUM; 1999, Art. 40, numeral 2)

La práctica parlamentaria, en este caso, se toma como un grado de especialización, es decir, los diputados que más veces han conseguido una curul son los más aptos para ser miembros de dicho espacio de trabajo. Otra discusión radica en que la ley no es explícita en definir cómo se designan. Se tomará a la Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias como la más especializada (de forma comprobable). Cecilia Licona lo sustenta al comentar la LOCGEUM:

Dicha Comisión está expresamente facultada para preparar proyectos de ley o de decreto para adecuar las normas que rigen las actividades camarales; dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y en lo referente a las distinciones que se otorguen en nombre de la Cámara de Diputados, así como de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores constituidos en virtud de la Ley, y, promover y realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias. (Licona Vite, 2007, p. 150)

A pesar de existir más comisiones que, por su naturaleza, requieran que sus miembros sean de un perfil específico, en ningún sitio se prohíbe que los presidentes no cuenten con una formación laboral o académica en el rubro. De cualquier otra forma sólo podríamos intuir cuáles comisiones requieren de personas con conocimiento técnico, sin embargo, no hay datos que nos brinden esa certeza.

2.4.2. La actividad legislativa.

Otra variable que dota de importancia a las comisiones es que no todas desempeñan la misma actividad por igual. “Mientras que unas comisiones rara vez se reúnen, otras han mostrado intensa actividad” (Rivera Sánchez, 2004, p. 289), ante esto: entre mayor actividad, mayor importancia. Se puede inferir que las que tienen más actividad son aquellas que tratan asuntos de mayor relevancia política para el país. En opinión de Rivera Sánchez las “comisiones más ocupadas son también las que tienen más prestigio, tradición e influencia” (2004, p 289).

Con la finalidad de ubicar las comisiones con mayor actividad se realizó una base de datos con información del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL).¹² Allí se sistematizó el número de iniciativas turnadas a cada comisión y el número que dictaminaron sin distinguir si fueron resueltas en sentido negativo o positivo. El hecho de dictaminarlas implica que fueron discutidas y por lo tanto prueba la existencia de un trabajo legislativo previo.¹³ No se contabilizaron las proposiciones¹⁴ turnadas a cada comisión porque a pesar de que ello implica el acuerdo sobre posturas políticas como grupo colegiado, no representa un trabajo legislativo.

¹² Datos recuperados de http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

¹³ Cualitativamente es imposible saber si en cada dictamen existió una discusión amplia y sustantiva sobre el contenido. Sin embargo, es razonable asumir que lo hubo

¹⁴ El Pleno podrá conocer proposiciones que busquen el consenso de sus integrantes, a través de:

- I. Acuerdos parlamentarios, que son resoluciones económicas en materia del régimen interior de la Cámara, previstas en la fracción I del artículo 77 Constitucional.
- II. Puntos de acuerdo, que representan la posición de la Cámara, en relación con algún asunto específico de interés nacional o sus relaciones con los otros poderes de la Federación, organismos públicos, entidades federativas y municipios.
- III. Protocolarias, para otorgar premios y reconocimientos públicos por parte de la Cámara. Tienen por objeto hacer un reconocimiento público a héroes, próceres o ciudadanos nacionales distinguidos, o a eventos históricos que por su relevancia o contribución a la Nación ameriten la entrega de un reconocimiento o la celebración de una Sesión solemne. Las propuestas de reconocimiento deberán pasar por el análisis de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, para estudiar su procedencia, revisar los criterios relativos y someterlos a la consideración del Pleno, a través del dictamen respectivo. (Art. 79 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Tabla 1

Comisiones con mayor actividad legislativa en la LXI Legislatura. Porcentaje de dictámenes elaborados

Comisión	Total iniciativas turnadas a esta comisión	% iniciativas recibidas respecto al total Legislatura	Total de dictámenes emitidos	% iniciativas discutidas y dictaminadas
Comisión de salud	274	5.59	143	52.19
Comisión de justicia	412	8.41	81	19.66
Comisión de educación Pública y Servicios Educativos	234	4.78	81	34.62
Comisión de Economía	150	3.06	80	53.33
Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	116	2.37	78	67.24
Comisión de Hacienda y Crédito Público	699	14.27	58	8.30
Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	178	3.63	54	30.34
Comisión de Función Pública	119	2.43	54	45.38
Comisión de Seguridad Pública	83	1.69	42	50.60
Comisión de Puntos Constitucionales	758	15.47	39	5.15

Comisión de Gobernación	349	7.12	39	11.17
Comisión de Desarrollo Social	75	1.53	37	49.33
Comisión de Transportes	70	1.43	35	50.00
Comisión de Derechos Humanos	82	1.67	33	40.24
Comisión de Seguridad Social	129	2.63	27	20.93

Total de iniciativas presentadas en la LXI Legislatura: 4,899

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados, recuperados de <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/61/Lista.html>

En la tabla (1) se aprecia que del cien por ciento de iniciativas presentadas en la LXI Legislatura en solamente en las comisiones enlistadas en la tabla, se centra el 76.1% de asuntos turnados a comisiones (3,728 de 4,899), es decir que en las 28 comisiones que no se centran en la tabla se identifica el 29.4% de las iniciativas turnadas a Comisión. Dentro de este listado a la Comisión que más iniciativas le fueron turnadas fue la Puntos Constitucionales con 758 Iniciativas y a la que menos: a la de Transportes, con 70.

Las comisiones con un mayor índice de efectividad fueron: Medio Ambiente y Recursos Naturales, Economía y Salud. La primera dictaminó el 67.24% de las iniciativas, la segunda resolvió 53.33% y la tercera solucionó el 52.19% de las iniciativas turnadas; sin embargo, en números reales, fue esta última la que más dictámenes emitió: 80 positivos y 63 negativos, sumando en total 143.

Tabla 2***Comisiones con mayor actividad legislativa. Porcentaje de dictámenes elaborados. LXII
Legislatura***

Comisión	Total iniciativas turnadas a esta comisión	% iniciativas recibidas respecto al total Legislatura	Total de dictámenes emitidos	% iniciativas discutidas y dictaminadas
Comisión de salud	274	5.59	143	52.19
Comisión de justicia	412	8.41	81	19.66
Comisión de educación Pública y Servicios Educativos	234	4.78	81	34.62
Comisión de Economía	150	3.06	80	53.33
Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	116	2.37	78	67.24
Comisión de Hacienda y Crédito Público	699	14.27	58	8.30
Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	178	3.63	54	30.34
Comisión de Función Pública	119	2.43	54	45.38
Comisión de Seguridad Pública	83	1.69	42	50.60
Comisión de Puntos Constitucionales	758	15.47	39	5.15

Comisión de Gobernación	349	7.12	39	11.17
Comisión de Desarrollo Social	75	1.53	37	49.33
Comisión de Transportes	70	1.43	35	50.00
Comisión de Derechos Humanos	82	1.67	33	40.24
Comisión de Seguridad Social	129	2.63	27	20.93
Total de iniciativas presentadas en la LXI Legislatura				4,899

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados, recuperados de <http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/62/Lista.html>

En la tabla 2 se aprecia que del cien por ciento de iniciativas presentadas en la LXII Legislatura, las comisiones enlistadas en dicha tabla concentran el 74.86% (3,112 de 4,157), es decir que las otras 41 comisiones, las cuales no se mencionan arriba, solamente detentan el 25.14% de los asuntos turnados. Las comisiones de Puntos Constitucionales, Hacienda y Crédito Público y Justicia fueron las que más iniciativas recibieron en la LXII Legislatura.

Las comisiones más eficientes fueron las de Derechos de la Niñez, Atención a Grupos Vulnerables y Derechos Humanos. Resolviendo el 67.92%, 59.42% y 58% de las iniciativas que les fueron turnadas, respectivamente. En números reales la Comisión de Salud, nuevamente, fue la que más dictámenes realizó: 27 positivos, 118 negativos para un total de 145 resoluciones.

Cabe destacar que en ambas Legislaturas las comisiones más activas son similares. Esto implica que de alguna manera hay temas más demandados que otros y que hay una lógica de continuidad del trabajo legislativo. Podemos definir que las comisiones más importantes de acuerdo con su trabajo legislativo son las siguientes:

Cuadro 3

Comisiones más importantes en las LXI Y LXII Legislaturas respecto a su actividad legislativa

LXI Legislatura	LXII Legislatura
Comisión de Derechos Humanos	Comisión de Atención a Grupos Vulnerables
Comisión de Gobernación	Comisión de Derechos de la Niñez
Comisión de Desarrollo Social	Comisión de Derechos Humanos
Comisión de Economía	Comisión de Economía
Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos	Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos
Comisión de Función Pública	Comisión de Gobernación
Comisión de Hacienda y Crédito Público	Comisión de Hacienda y Crédito Público
Comisión de Justicia	Comisión de Justicia
Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Comisión de Puntos Constitucionales	Comisión de Puntos Constitucionales
Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias
Comisión de Salud	Comisión de Salud
Comisión de Seguridad Pública	Comisión de Seguridad Pública
Comisión de Seguridad Social	Comisión de Trabajo y Previsión Social
Comisión de Transportes	Comisión de Transportes

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla anterior se resumen las comisiones más relevantes de acuerdo al mayor número de dictámenes emitidos. Sin embargo, existen otros motivos que dotan de importancia a las comisiones, pero en este rubro, aunque no en el mismo orden, coinciden la gran parte de comisiones debido a su relevancia por trabajo legislativo.

2.4.3. La coyuntura política.

Esta variable existe ya que, a pesar del pluralismo, ni el Ejecutivo ni el Legislativo han sufrido cambios estructurales en sus atribuciones o funciones. A partir de 1997 el Legislativo pareciera exponer al Ejecutivo como un poder débil.

Esta debilidad no se ha originado en una redistribución de facultades que sorpresivamente fortaleciera al Legislativo. Aunque la tentación ha sido recurrente desde el año 2000, el Congreso no tiene más atribuciones ni el Ejecutivo menos; simplemente que este último ya no tiene manera de subordinar políticamente al Congreso. El desequilibrio, que afecta principalmente al Ejecutivo, ha sido más notorio por la influencia de algunos factores propios de la coyuntura histórica. (Hernández Rodríguez, 2010, p. 482)

El supuesto anterior se refuerza con los resultados de Adriana Báez, en los cuales resaltan dos. Primero, que no necesariamente porque un partido presidiera una comisión las iniciativas presentadas por éste, fueron aprobadas por los demás miembros de la comisión, así que “encabezar una comisión dejó de representar ventaja alguna para las políticas promovidas por el partido que ocupa su presidencia” (Báez Carlos, 2009, p.178).

La segunda aportación importante del mencionado documento radica en que —a pesar de la construcción de coaliciones legislativas en las comisiones para la aprobación de los dictámenes— ello no implica que en el Pleno serán aceptadas de facto. “Aunado a ello, la alta proporción de coaliciones amplias que se configuran en el pleno indica que prácticamente sólo tienen asegurado dictamen y aprobación las iniciativas que tocan temas poco controvertidos” (Báez Carlos, 2009, p. 185). Presidir una comisión cobra importancia cuando el contexto político presenta un tema de mayor relevancia, pues, en teoría, las negociaciones y el trabajo legislativo que surgen de la coyuntura se materializan en las comisiones, donde lo político se vuelve realidad en reformas, leyes, etc.

A continuación, se explica de manera sucinta las coyunturas políticas en las cuáles se desarrollaron la LXI y LXII Legislatura y qué impacto en el trabajo legislativo. La manera de conocer dicho impacto se refleja en las reformas constitucionales y en las leyes secundarias que se derivan de estas.

Según el artículo 135 de la CPEUM, una reforma constitucional requiere la aprobación, por mayoría calificada, del pleno de la Cámara, así como de la mayoría absoluta de los congresos locales. Este hecho no es menor políticamente ya que requiere de la convergencia de las fuerzas políticas.

2.4.3.1 Coyuntura de cara a la LXI Legislatura (septiembre 2009-abril 2012).

La LXI Legislatura corresponde a la segunda mitad del sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa. Tres años antes de que iniciara su administración ya se vislumbraba que la relación con el Legislativo sería complicada.

Además de no contar con una mayoría de su partido, el presidente Calderón se enfrentó a un Congreso en donde tres de las fracciones parlamentarias (PRD, PT y Convergencia/MC, equivalentes a 31% de la Cámara de Diputados y 28% en el Senado en la LX Legislatura) no reconocieron su triunfo electoral y consecuentemente tampoco su investidura como titular del Ejecutivo Federal. Desde el inicio del mandato, el enfrentamiento de los partidos de izquierda con el presidente Calderón y su partido tuvo repercusiones en la relación entre el ejecutivo y el legislativo”. (Velázquez López-Velarde, 2015, p. 185)

La LXI Legislatura comienza en un contexto donde la violencia en el país se exacerbó, pues el presidente Calderón Hinojosa emprendió una estrategia contra el crimen organizado que provocó demasiadas muertes de miembros de organizaciones delictivas, de militares, y civiles. Como ejemplo recordamos el lamentable episodio de Villas de Salvárcar, en el cual asesinaron a jóvenes que participaban de una fiesta. Se desencadenó también una crisis financiera internacional debido a la aprobación de una Reforma Energética en menor escala y la otra, político electoral, como consecuencia del ríspido proceso electoral de 2006.¹⁵

Durante el sexenio de Felipe Calderón fue donde tuvieron lugar un mayor número de reformas a la Constitución y a las leyes secundarias que propuso y aprobó, pero no destacan muchos decretos relevantes coyunturalmente. Las reformas constitucionales que más destacaron durante estos tres años dentro de la discusión pública se recogen en el anexo (2). Dichas reformas incidieron políticamente en las estructuras establecidas y el propio contexto de violencia determinó su

¹⁵ Para un recuento del sexenio de Felipe Calderón (véase Zuckermann, 2012).

enfoque hacia los derechos humanos y en virtud de prerrogativas para la participación ciudadana para incidir en la vida pública. Además de que el ciudadano pudo percibir el impacto directo de las mismas.

A pesar de que hubo más iniciativas aprobadas se centraron en cambios administrativos: “No obstante, en esta legislatura predominaron las propuestas de ley de carácter administrativo y de organización interior sobre las de seguridad y justicia quedando al último las modificaciones en el sector energético” (Velázquez López-Velarde, 2015, p. 190). Los cambios que menciona el autor en el sector energético ya no son tan relevantes pues la reforma energética de Calderón Hinojosa se promulgó en 2008, antes de esta Legislatura. Estos cambios son el resultado de la consecuencia de las mismas.

Siguiendo el proceso legislativo de cada una se puede apreciar cuáles comisiones estuvieron involucradas para aprobar dichos proyectos de ley.

Cuadro 4

Comisiones legislativas que participaron en las reformas constitucionales más relevantes de la LXI Legislatura

Número de reforma a la Constitución	Descripción	Comisiones que participan
191	Faculta al Congreso para expedir las leyes que regulen las acciones colectivas	Puntos Constitucionales
193	Reforma integral en materia de juicio de amparo (1)	Puntos Constitucionales
194	Reconoce constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establece las garantías para lograr su efectiva protección. Incorpora disposiciones en materia de derechos humanos que den cumplimiento a los tratados internacionales de los que México sea parte	Puntos Constitucionales, Derechos Humanos
201	Establece la obligatoriedad de la educación media superior	Puntos Constitucionales Educación Pública y Servicios Educativos
202	Faculta a las autoridades federales para conocer de los delitos del fuero común cuando éstos tengan relación con delitos contra periodistas, o que afecten el derecho a la información o las libertades de expresión e imprenta	Puntos Constitucionales, Justicia, Derechos Humanos (Opinión)

203	Reforma política. Regula las consultas populares y la iniciativa ciudadana. Otorga al Presidente la facultad de iniciativa preferente. Modifica los supuestos para la designación de Presidente interino o sustituto, y del titular provisional del Poder Ejecutivo. Señala los casos para la protesta constitucional del Presidente de la República	Puntos Constitucionales Gobernación Participación Ciudadana (Opinión) (2)
-----	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------

Nota (1): A pesar de que las reformas 191 y 193 tuvieron como cámara de origen la Cámara de Senadores, al turnarse a la Cámara de Diputados como revisora, se realiza el trabajo legislativo.

Nota (2): Las Comisiones que emiten opinión, no realizan un trabajo legislativo con el objetivo de emitir el dictamen, solamente se solicita su opinión para corroborar la viabilidad y la pertinencia del tema, por lo tanto, no se tomarán como fundamentales dentro del proceso.

Fuente: Elaboración propia con datos del portal web de la Cámara de Diputados. “Reformas Constitucionales por Orden Cronológico”, recuperados de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

En esta Legislatura las reformas constitucionales son las más relevantes debido a que no hay claridad respecto a las modificaciones a las leyes secundarias, a diferencia de lo que sucedió en la LXII Legislatura. Las comisiones más importantes por la coyuntura son aquellas que se enfocan a los cambios constitucionales.

2.4.3.2 Coyuntura LXII Legislatura (septiembre 2012-abril 2015).

La LXII Legislatura coincidió con la última etapa en la presidencia de Calderón Hinojosa y con el inicio de la administración de Enrique Peña Nieto. Para este período las reformas impactaron en demasía, mediática y políticamente ya que fueron de gran calado. El trabajo legislativo se intensificó y cobró importancia a nivel nacional por dos factores principalmente: la figura de la iniciativa preferente: el Pacto por México.

La iniciativa preferente¹⁶ se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012, a menos de un mes de concluir la LXI Legislatura. Utilizando esta figura, Felipe Calderón consiguió enviar las propuestas de reforma a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley de Contabilidad Gubernamental, lo que permitió que antes de concluir su administración, promulgara la Reforma Laboral.

Al inicio del sexenio del presidente Peña Nieto, una coalición legislativa integrada por los tres partidos mayoritarios: PAN, PRI y PRD presentó una agenda legislativa en la que se plantearon fuertes modificaciones al andamiaje legal establecido. El Pacto por México se define como “el acuerdo político más relevante que se ha realizado en décadas en nuestro país (...) es un acuerdo para realizar grandes acciones y reformas específicas que proyecten a México hacia un futuro más próspero” (Figueroa Alcántara, 2014). La relevancia es que, por primera vez, parecía que los partidos habían generado coincidencias para evitar la parálisis legislativa de la que tanto se habían quejado los presidentes anteriores. La LXII Legislatura ha sido una de las más observadas por la prensa y la opinión pública.

Para definir la relevancia de las comisiones es necesario identificar las reformas que se aprobaron dentro del contexto mencionado. Según información del Gobierno Federal se trata de las siguientes: Reforma Energética, Reforma en materia de Competencia Económica, Telecomunicaciones y Radiodifusión, Hacendaria, Financiera, Laboral, Educativa, la Nueva Ley de Amparo, el Código Nacional de Procedimientos Penales, Reforma Política–Electoral y en Materia de Transparencia.¹⁷

Cada una para materializarse necesitaba generar modificaciones a las leyes secundarias. Es a partir del trabajo legislativo dirigido a la legislación de los temas específicos de cada Reforma que se puede identificar la importancia de las comisiones que participaron en dicha tarea. A

¹⁶ El día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones el presidente de la República podrá presentar hasta dos iniciativas para trámite preferente, o señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el Pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuere así, la iniciativa en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas (CPEUM, Art. 71 Frac. IV Párrafo 3).

¹⁷ A pesar de que la Reforma en Materia de Transparencia y Anticorrupción es uno de los grandes logros del Sexenio del presidente Enrique Peña, solo la Reforma Constitucional al artículo 135 consiguió aprobarse en la LXII legislatura, las modificaciones a las leyes secundarias se aprobaron en la LXIII Legislatura.

continuación, se muestran cuadros por reforma estructural que exponen las comisiones que participaron en la construcción del orden jurídico.

La Reforma Energética implicó demasiado trabajo legislativo, debido a esto la Comisión de Energía cobró importancia coyunturalmente. De igual manera las comisiones encargadas de la planeación de los recursos económicos y de la recaudación de impuestos se complementaron para poder legislar en sus áreas lo que corresponde con lo tributario, los hidrocarburos y la explotación de los recursos naturales (véase Anexo 3).

Cuadro 5

Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma en Telecomunicaciones

Comisión legislativa	Legislación secundaria	Modificaciones legales	Fecha publicación en DOF
Radio y Televisión, Comunicaciones	Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	Se expide	14 de julio de 2014
Radio y Televisión, Comunicaciones	Ley del Sistema Público de Radiodifusión de México	Se expide	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria LXII Legislatura, recuperados de http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/62/gp62_bd_quien.php3.

Por la naturaleza de dicha reforma la Comisión de Radio y Televisión, así como la de Comunicaciones, fueron las encargadas del trabajo legislativo para concretarla. De esta forma se pueden identificar como las importantes en este tema.

Cuadro 6

Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma en Competencia Económica

Comisión legislativa	Legislación secundaria	Modificaciones legales	Fecha publicación en DOF
Comisión de Economía	Ley Federal de Competencia Económica	Se expide	29 de abril de 2014
Comisión de Economía	Código Penal Federal	Artículo 254 bis	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria LXII Legislatura, recuperados de http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/62/gp62_bd_quien.php3.

La Comisión de Economía fue la encargada de la discusión y aprobación de la Ley Federal de Competencia Económica y de la modificación al Art. 254 bis del Código Penal Federal. Coincidió la naturaleza de la Reforma con la Comisión legislativa, por lo tanto, la Comisión de Economía cobró importancia dentro del contexto nacional.

Cuadro 7***Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Hacendaria***

Comisión legislativa	Legislación secundaria	Modificaciones legales	Fecha Publicación en DOF
Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículos 2, 5, 17, 19, 21, 21 Bis, 40, 41, 87 a 90 y 92 a 97	24 de enero de 2014
Comisión de Hacienda y Crédito Público	Ley del Impuesto al Valor Agregado	Se reforman los artículos 1o.-A; 1o.-C; 2o.-A; 5o; 5o.-C; 5o.-D; 7o; 9o; 15; 18-A; 25; 27; 29; 33; 41; se adicionan los artículos 2o.-A; 5o.-E; 5o.-F; 7o; 11; 24; 25; 27; 28; 28-A, y 30, y se derogan los artículos 1o.-A; 5o; 9o.; 29; 43 (1).	31 de octubre de 2013
Comisión de Hacienda y Crédito Público	Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios	Se reforman los artículos 1o.-A; 1o.-C; 2o.-A; 5o; 5o.-C; 5o.-D; 7o; 9o; 15; 18-A; 25; 27; 29; 33; 41; se adicionan los artículos 2o.-A; 5o.-E; 5o.-F; 7o; 11; 24; 25; 27; 28; 28-A, y 30, y se derogan los artículos 1o.-A; 5o; 9o.; 29; 43.	
Comisión de Hacienda y Crédito Público	Ley Federal de Derechos	Se reforman los artículos 1o.-A; 1o.-C; 2o.-A; 5o; 5o.-C; 5o.-D; 7o; 9o; 15; 18-A; 25; 27; 29; 33; 41; se adicionan los artículos 2o.-A; 5o.-E; 5o.-F; 7o; 11; 24; 25; 27; 28; 28-	

A, y 30, y se derogan los artículos 1o.-A; 5o; 9o.; 29; 43.

Comisión de Hacienda y Crédito Público	Ley del Impuesto Sobre la Renta	Se reforman los artículos 1o.-A; 1o.-C; 2o.-A; 5o; 5o.-C; 5o.-D; 7o; 9o; 15; 18-A; 25; 27; 29; 33; 41; se adicionan los artículos 2o.-A; 5o.-E; 5o.-F; 7o; 11; 24; 25; 27; 28; 28-A, y 30, y se derogan los artículos 1o.-A; 5o; 9o.; 29; 43.
----------------------------------------	---------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Nota (1): Las Modificaciones legales de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley del Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios, Ley Federal de Derechos y la Ley del Impuesto Sobre la Renta, se repiten en la tabla ya que es el mismo dictamen publicado por el DOF para las cuatro leyes.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria LXII Legislatura, recuperados de http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/62/gp62_bd_quien.php3.

La Reforma Hacendaria tuvo una infinidad de cambios en las Leyes Secundarias, estos se concentraron en dos comisiones legislativas: Comisión de Hacienda y Crédito Público, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.

Cuadro 8

Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Financiera

Comisión legislativa	Legislación secundaria	Modificaciones legales	Fecha publicación en DOF
Comisión de Hacienda y Crédito Público	Ley para Regular las Agrupaciones Financieras	Se expide	10 de enero de 2014

Comisión de
Justicia

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria LXII Legislatura, recuperados de http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/62/gp62_bd_quien.php3, y del portal oficial del Consejo Nacional de Inclusión Financiera (<http://www.cnbv.gob.mx/Inclusi%C3%B3n/Paginas/Consejo-Nacional-de-IF.aspx>)

Dentro de la Reforma Financiera las comisiones legislativas fundamentales fueron la Comisión de Hacienda y Crédito Público, así como la Comisión de Justicia.

Cuadro 9**Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Laboral**

Comisión legislativa	Legislación Secundaria	Modificaciones legales	Fecha publicación en DOF
Comisión del Trabajo y Previsión Social	Ley Federal del Trabajo	Se reforman los Artículos 2,3,4,5. Se Adicionan 3o. Bis; 15-A; 15-B; 15-C; 15-D; 22 Bis; 28-A, 28-B; 39-A; 39-B; 39-C; 39-D; 39-E; 39-F; 42 bis, 47, 51, 56 bis. Artículos 343-A, 343-B, 343-C, 343-D y 343-E; 357; 364 bis, 365 bis, 377, 391 bis, 424 bis, 427, 429, 432, 475 bis, 504, 512-D Bis; 512-D Ter; 512-G; 525 Bis; 527, 533 bis, 539, 541, 605, 605 bis, 610, 617, 618, 623, 626, 627, 642, 643, 645, 690, 739, 771, 774 bis, 784, 815, 826 bis, 836, 884, 885, 899, 985, 995 bis, 1004. Se Derogan, 153-O; 153-P; 153-R; 153-V, 395, 512-D, 523, 525, 539, 591, 603, 614, 616, 700, 765, 865, 869, 876, 875, 877, 882, 991,	30 de noviembre de 2012

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria LXII Legislatura, recuperado de http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/62/gp62_bd_ley.php3 y del portal web Reformas Estructurales del Gobierno de la República (<http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/08/Resumen-de-la-Explicacion-de-la-Reforma-Laboral-.pdf>)

La Reforma Laboral contuvo una fuerte reestructuración a la Ley Federal del Trabajo, pero esta fue solamente por causa de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.

Cuadro 10

Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Educativa

Comisión legislativa	Leyes secundarias	Modificaciones legales	Fecha publicación en DOF
Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos	Ley General del Servicio Profesional Docente	Se expide	11 septiembre de 2013
Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos	Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación	Se expide	11 septiembre de 2013
Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos	Ley General de Educación	Sin dato	11 septiembre de 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la Gaceta Parlamentaria LXII Legislatura y del resumen de la explicación de la Reforma Educativa, recuperado de http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/RESUMEN_DE_LA_EXPLICACION_REFORMA_EDUCATIVA.pdf

La Reforma Educativa se centró principalmente en temas muy específicos respecto al sistema educativo, de esta manera las leyes secundarias de la misma se concentraron solamente en la Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos.

Cuadro 11

Comisiones legislativas que participan en el Código Nacional de procedimientos penales

Comisión Legislativa	Leyes Secundarias	Modificaciones legales	Fecha publicación en DOF
Comisión de Justicia	Código Nacional de Procedimientos Penales	Se expide	5 de marzo de 2014

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la Gaceta Parlamentaria LXII Legislatura, recuperado de http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/62/gp62_bd_ley.php3 y de ([http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Resumen de la explicacion de la Reforma Energetica.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/Resumen_de_la_explicacion_de_la_Reforma_Energetica.pdf))

El Código Nacional de Procedimientos Penales se discutió y aprobó dentro de la Comisión de Justicia, la cual cobró relevancia en dicha coyuntura.

Cuadro 12

Comisiones legislativas que participan en Ley de Amparo

Comisión legislativa	Leyes secundarias	Modificaciones legales	Fecha publicación en DOF
Comisión de Justicia	Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Se expide	2 de abril de 2013

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Gaceta Parlamentaria LXII Legislatura, recuperado de http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/62/gp62_bd_ley.php3 y de ([http://reformas.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/06/Resumen de la Explicacion Nueva Ley de Amparo.pdf](http://reformas.gob.mx/wpcontent/uploads/2014/06/Resumen_de_la_Explicacion_Nueva_Ley_de_Amparo.pdf))

De igual manera que el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley de Amparo que regula los Artículos 103 y 107 de la CPEUM, fue elaborada, discutida y aprobada por la Comisión de Justicia.

Cuadro 3

Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la Reforma Político-Electoral

Comisión legislativa	Leyes secundarias	Modificaciones legales	Fecha publicación en DOF
Comisión de Gobernación	Ley general en Materia de Delitos Electorales	Se expide	23 de mayo de 2014
Comisión de Gobernación	Ley general de Instituciones y Procedimientos Electorales	Se expide	23 de mayo de 2014
Comisión de Gobernación	Ley general de Partidos Políticos	Se expide	23 de mayo de 2014
Comisión de Gobernación	Ley general del Sistema de Medios de impugnación en materia electoral	Sin dato	23 de mayo de 2014
Comisión de Gobernación	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Los artículos reservados de las Leyes General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	23 de mayo de 2014

Comisión de Gobernación	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	Los artículos reservados de las leyes del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	23 de mayo de 2014
----------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------

Fuente: Datos tomados de la Gaceta Parlamentaria LXII Legislatura, recuperado de http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/62/gp62_bd_ley.php3

La Reforma Política-Electoral forma parte de las más amplias del Pacto por México, se expedieron tres leyes y se modificaron tres más. Sin embargo, la Comisión encargada de resolver los temas políticos respecto a lo electoral y lo político, fue la encargada de los temas de Gobernación.

En resumen, el contexto político se modificó en el transcurso de seis años, de esta manera, la coyuntura activó y dotó de relevancia política a las comisiones legislativas que se mencionan a continuación, las cuales trabajaron para realizar modificaciones a la Carta Magna, como fueron: promulgar y modificar leyes secundarias que implicaron modificaciones estructurales en el país.

Cuadro 4

Resumen de las comisiones más relevantes por coyuntura en la LXI y LXII Legislatura

Comisiones	Legislatura
Comisión de puntos constitucionales	LXI
Comisión de educación pública y servicios educativos	LXI
Comisión de Derechos Humanos	LXI
Comisión de participación ciudadana	LXI
Comisión de energía	LXII
Comisión de radio y televisión	LXII
Comisión de justicia	LXII
Comisión de hacienda y crédito público	LXII
Comisión de economía	LXII
Comisión de presupuesto y cuenta pública	LXII
Comisión de comunicaciones	LXII
Comisión de trabajo y previsión social	LXII
Comisión de gobernación	LXI LXII

Fuente: Elaboración propia.

2.4.4 Comisiones de las LXI y LXII Legislaturas a analizar de acuerdo con los criterios: conocimiento técnico, la actividad legislativa y coyuntura política.

Los factores que determinan la relevancia legislativa de las comisiones son: el conocimiento técnico, la alta actividad y la coyuntura. Estos tres cuentan con la capacidad (en mayor o menor medida) “de ejercer influencia sobre o determinar los resultados de una legislatura o del sistema político en general” (Martínez Gallardo, 1990, p. 59).

La finalidad de la investigación es identificar si los legisladores que toman las decisiones cuentan con una mínima trayectoria parlamentaria. Distinguir las comisiones relevantes se vuelve complejo pues no existe un solo criterio para identificar su relevancia. En este sentido se desarrollaron por separado los criterios arriba mencionados teniendo un resultado por cada uno.

El paso posterior fue cruzar cuáles de esas comisiones coincidían o cobraban relevancia por más de un criterio. En total, de todas las comisiones de ambas legislaturas, solamente 23 se consideraron relevantes, demostrando la concentración del trabajo legislativo en pocos espacios. A continuación, se muestran el total de las comisiones relevantes y a qué Legislatura pertenecieron.

Su trabajo legislativo tuvo un impacto significativo en la creación, derogación, adiciones, promulgaciones, reformas de las leyes y de la Constitución que rige a los mexicanos, por lo tanto, su relevancia, independientemente de su categoría, implicó incidir en las reglas que rigen a los mexicanos en distintos rubros.

Cuadro 5

Resumen de las comisiones importantes por actividad legislativa y coyuntura política. LXI y LXII Legislaturas

Comisión	Característica	Legislatura
Comisión de atención a grupos vulnerables	Actividad legislativa	LXII
Comisión de comunicaciones	Coyuntura política	LXII
Comisión de derechos de la niñez	Actividad legislativa	LXII
Comisión de Derechos Humanos	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
	Coyuntura política	LXI
Comisión de desarrollo social	Actividad legislativa	LXI
Comisión de economía	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
	Coyuntura política	LXII
Comisión de educación pública y servicios educativos	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
	Coyuntura política	LXI
Comisión de energía	Coyuntura política	LXII
	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
Comisión de gobernación	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
	Coyuntura política	LXI
Comisión de Hacienda y crédito público	Coyuntura política	LXII
	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
Comisión de justicia	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
	Coyuntura política	LXII
Comisión de medio ambiente y recursos naturales	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
Comisión de participación ciudadana	Coyuntura política	LXI
Comisión de presupuesto y cuenta pública	Relevancia legal	LXI
	Relevancia legal	LXII
	Coyuntura política	LXII
Comisión de puntos constitucionales	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
	Coyuntura política	LXI
Comisión de radio y televisión	Coyuntura política	LXII
Comisión de régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
	Conoc. téc. especial.	Ambas
Comisión de salud	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
Comisión de seguridad social	Actividad legislativa	LXI
Comisión de seguridad pública	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII
Comisión de trabajo y previsión social	Actividad legislativa	LXII
	Coyuntura política	LXII
Comisión de transporte	Actividad legislativa	LXI
	Actividad legislativa	LXII

Fuente: Elaboración propia.

Capítulo III. La relación entre los cargos importantes de la Cámara de Diputados, la experiencia legislativa y el principio de elección

Anteriormente se mencionaron los puestos más importantes de la Cámara desde diferentes perspectivas: a) la formal, determina las funciones y las atribuciones de los distintos espacios de la Cámara. Esta variable define principalmente la importancia de los Órganos de Gobierno y de las comisiones en general; b) el conocimiento técnico especializado; c) la actividad legislativa, que se refiere a las comisiones que más trabajan y en consecuencia cobran relevancia al ser las que más iniciativas o proposiciones impulsan en el pleno; d) la coyuntura política, que responde a las contingencias y al contexto político del momento, define también la relevancia de las comisiones ya que los Órganos de Gobierno tienen la misma importancia independientemente de la situación política.

A continuación, se harán cruces estadísticos entre variables: los miembros de los Órganos de Gobierno y los presidentes de las comisiones con la experiencia legislativa y con el tipo de elección del diputado, es decir, de mayoría relativa o de representación proporcional. Con el objetivo de observar si existe una correlación directa entre la experiencia legislativa y detentar un puesto importante dentro de la Cámara. Además de si existe un vínculo entre el tipo de elección y los diputados en puestos relevantes. Para tales efectos, se han construido cuatro categorías con el objetivo de identificar la experiencia legislativa:

- a) Legislador 1 o 2 veces antes: experiencia previa
- b) Legislador 3 veces antes: experto
- c) Legislador 4 veces o más: muy experto
- d) Legislador por primera vez: sin experiencia legislativa previa

Dicha escala fue creada para la investigación con la intención de distinguir los niveles de experiencia legislativa. No puede clasificarse de igual manera a alguien que ha sido legislador cuatro veces, ni a uno que es legislador por primera vez. Según dicta el sentido común, a mayor número de veces que haya sido legislador, más conocimiento tendrá sobre la Cámara en general. La escala anterior se creó con la finalidad de identificar a los más expertos de aquellos con menos experiencia.

3.1 Datos generales de las legislaturas

Es necesario plantear un panorama general para identificar los elementos de la Cámara en ambas legislaturas que están involucrados directamente con la toma de decisiones. Expondremos datos generales para trazar un perfil general de los diputados, antes de analizar los casos concretos.

La base de datos creada a partir del Sistema de Información Legislativa¹⁸ de la Secretaría de Gobernación y del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria¹⁹ de la Cámara de Diputados, arrojó un registro de 1,053 diputados. A pesar de que dicho órgano legislativo cuenta con 500 escaños, se suman registros dobles como un diputado titular que solicitó licencia y dejó en funciones al suplente. No se tiene información de todos los casos, ya que depende de las actualizaciones que las instituciones realizan en sus portales digitales.

- **Género**

Si bien no es el objeto de este trabajo, resulta importante subrayar para análisis posteriores la disparidad entre hombres y mujeres dentro del legislativo.

Tabla 6

Género de los legisladores por partido político en las LXI y LXII Legislaturas

		Género				Total	%	
		Hombre	%	Mujer	%			
	PAN	93	18.45	51	10.12	144	28.57	
	PRI	169	33.53	73	14.48	242	48.02	
LXI	Partido	PRD	47	9.33	18	3.57	65	12.90
	político	PT	11	2.18	3	0.60	14	2.78
	PVEM	18	3.57	5	0.99	23	4.56	

¹⁸ Véase <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>

¹⁹ Véase http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html

	MC	3	0.60	3	0.60	6	1.19	
	PANAL	4	0.79	5	0.99	9	1.79	
	Sin partido	1	0.20	0	-	1	0.20	
	Total	346	68.65	158	31.35	504	100	
	PAN	80	14.71	38	6.99	118	21.49	
	PRI	140	25.74	109	20.04	249	45.36	
	PRD	69	12.68	37	6.80	106	19.31	
	PT	5	0.92	5	0.92	10	1.82	
LXII	Partido Político	PVEM	16	2.94	11	2.02	27	4.92
	MC	8	1.47	5	0.92	13	2.37	
	PANAL	5	0.92	5	0.92	10	1.82	
	MORENA	10	1.84	6	1.10	16	2.91	
	Total	333	61.21	216	39.71	549	100	
	PAN	173	16.43	89	8.45	262	24.88	
	PRI	309	29.34	182	17.28	491	46.63	
	PRD	116	11.02	55	5.22	171	16.24	
	PT	16	1.52	8	0.76	24	2.28	
Total	Partido Político	PVEM	34	3.23	16	1.52	50	4.75
	MC	11	1.04	8	0.76	19	1.80	
	PANAL	9	0.85	10	0.95	19	1.80	
	MORENA	10	0.95	6	0.57	16	1.52	
	Sin partido	1	0.09	0	-	1	0.09	
	Total	679	64.48	374	35.52	1,053	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

De acuerdo con la tabla 3 podemos afirmar que del total de diputados que forman parte de ambas legislaturas, solamente el 35.52% son mujeres. Estos datos apoyan la reforma de 2014 sobre la paridad de género.²⁰ Sin embargo, para estudios futuros sería interesante analizar si esta reforma favorece no sólo la paridad en el pleno de la Cámara, sino el acceso de las diputadas a los puestos claves que implican la dirección y toma de decisiones.

3.2 Experiencia legislativa previa y tipo de elección

Este apartado nos permitirá identificar la composición de las legislaturas. Qué tan experimentados eran los diputados que pertenecieron a ellas y bajo qué tipo de elección llegaron al escaño.

²⁰ En la LXIII legislatura (2015-2018) se percibe el impacto de dicha reforma. Del total de legisladores, el 42.6% son mujeres y el 57.4 hombres. Respecto a la LXI legislatura, aumentó 11.4 puntos porcentuales la representación de las diputadas y 3.7 puntos respecto a la LXII (Sitl, 2018).

Tabla 7***Experiencia legislativa previa en la LXI Legislatura, por principio de elección***

	Principio de elección				Total	%
	Mayoría relativa	Mayoría relativa %	Representación proporcional	Representación Proporcional %		
Exp. previa	126	25.00	83	16.47	209	41.47
Experto	5	0.99	14	2.78	19	3.77
Muy experto	1	0.20	7	1.39	8	1.59
Sin exp. legisl. previa	169	33.53	99	19.64	268	53.17
Total	301	59.72	203	40.28	504	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Del total de los diputados de la LXI legislatura, el 59.72% son de mayoría relativa (MR) y el 40.28% de representación proporcional (RP), esto se vincula directamente con la composición de la Cámara. Cabe repetir que los datos no muestran exactamente 300 diputados de MR y 200 de RP, ya que se encontraron registros de legisladores suplentes que ascienden al cargo, por lo tanto, aumentan las cifras.

Del total de los diputados 46.83% cuentan con algún tipo de experiencia legislativa, en cambio el 53.17% se estrenan como legisladores. Mientras que los expertos o muy expertos representan el 5.39% del total. De acuerdo con estos datos rectificamos que la carrera legislativa es insuficiente,

es por eso que los expertos en el tema defienden la reelección legislativa consecutiva como mecanismo de profesionalización.

Los datos anteriores permiten corroborar que los diputados con experiencia legislativa previa y sin experiencia legislativa, electos por MR, son grupos mayores. Sin embargo, entre a mayor experiencia tienden a ser electos por RP. Los casos de los legisladores con más experiencia y electos por MR, son más raros, esto quizás tiene que ver con el partido por el cual fueron postulados o porque son los cuadros con mayores oportunidades de ganar una elección y asegurar la victoria de cierto distrito para su instituto político.

La cifra de los diputados sin experiencia previa electos por RP, es elevada y equivale al 19.64% del total de la legislatura. Esto tiene que ver directamente con los procesos de elección interna de candidatos y la conformación de las listas de los partidos. Sin embargo, podríamos suponer que son cuadros más afines al partido que al electorado y en consecuencia les resulta funcional posicionarlos en el Legislativo, independientemente de su experiencia parlamentaria.

Tabla 8

Experiencia legislativa previa en la LXII Legislatura, por principio de elección

	Principio de elección				Total	%
	Mayoría relativa	Mayoría relativa %	Representación Proporcional	Representación Proporcional %		
Exp.	144	26.23	82	14.94	226	41.17
Experto	8	1.46	12	2.19	20	3.64
Muy experto	1	0.18	12	2.19	13	2.37
Sin exp. legisl. previa	181	32.97	109	19.85	290	52.82
Total	334	60.84	215	39.16	549	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

En la LXII Legislatura aumentaron las cifras pues se encontraron más registros ya sea porque hubo más movimientos de titulares que pidieron licencia y suplentes que asumieron el cargo o porque hubo un mejor seguimiento de estos en los portales de la Cámara y del Sistema de Información Legislativa.

Respecto a LXI Legislatura, en la LXII se mantuvo de manera general la tendencia a la composición entre experiencia legislativa y principio de elección. Sin importar el tipo de elección, el 52.82% no cuenta con experiencia legislativa; mientras que 47.18% habían sido legisladores anteriormente.

Podemos suponer que además del sistema electoral establecido que distribuye los escaños, los partidos políticos siguen procesos más o menos parecidos en la designación de sus candidatos y en la conformación de sus listas. A continuación, observaremos si los grupos parlamentarios deciden encomendar los puestos claves a sus cuadros experimentados o a los no experimentados, a pesar de que menos de la mitad cuenta con experiencia previa.

3.3 Relación entre experiencia legislativa previa y Órganos de Gobierno

A los efectos del estudio es necesario identificar si los diputados con experiencia o sin ella conforman los Órganos de Gobierno y en qué proporciones, para determinar si influye o no su trayectoria en su composición órgano.

Tabla 9

Diputados con experiencia legislativa previa que pertenecen a algún Órgano de Gobierno

		Pertenece a algún Órgano de Gobierno							
		Sí	%	No	%	Total	%		
		pertenece		pertenece					
Legisl. Exp. LXI	Exp. Exp.	Experiencia previa	23	4.56	186	36.90	209	41.47	
	Exp. Exp.	Experto	3	0.60	16	3.17	19	3.77	
	Exp. Exp.	Muy experto	0	-	8	1.59	8	1.59	
	Exp. Exp.	Sin experiencia legislativa previa	14	2.78	254	50.40	268	53.17	
	Exp. Exp.	Total	40	7.94	464	92.06	504	100	
Legisl. Exp. LXII	Exp. Exp.	Exp. Exp.	Experiencia previa	13	2.37	213	38.80	226	41.17
	Exp. Exp.	Experto	5	0.91	15	2.73	20	3.64	
	Exp. Exp.	Muy Experto	7	1.28	6	1.09	13	2.37	
	Exp. Exp.	Sin experiencia legislativa previa	10	1.82	280	51.00	290	52.82	
	Exp. Exp.	Total	35	6.38	514	93.62	549	100	
Total	Exp. Exp.	Exp. Exp.	Experiencia previa	36	3.42	399	37.89	435	41.31
	Exp. Exp.	Experto	8	0.76	31	2.94	39	3.70	
	Exp. Exp.	Muy experto	7	0.66	14	1.33	21	1.99	

Sin experiencia legislativa previa	24	2.28	534	50.71	558	52.99
Total	75	7.12	978	92.88	1053	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

En la LXI Legislatura, 40 diputados pertenecieron a un Órgano de Gobierno, de ellos 26 tuvieron algún tipo de experiencia previa. Esto significa que existe medianamente una carrera parlamentaria que influye a la hora de integrar los órganos tomadores de decisiones dentro de la Cámara. De la misma manera, en la LXII se identificó una tendencia similar ya que tres cuartas partes de los diputados que formaron parte de un Órgano de Gobierno tuvieron experiencia legislativa previa.

Tanto en la LXI como LXII Legislatura existió una tendencia similar: los diputados que poseyeron un puesto dentro de los órganos tomadores de decisiones tuvieron un mínimo conocimiento de prácticas formales e informales de la Cámara de Representantes. A pesar de la incipiente carrera parlamentaria los grupos parlamentarios buscaron garantizar en cierta medida que la toma de decisiones estuviera en manos de los agentes de partidos más experimentados.

3.4 Relación experiencia legislativa previa y presidentes de las comisiones

De igual manera, identificaremos si los diputados con experiencia o sin experiencia presiden las comisiones legislativas y en qué proporciones, para comprobar si los encargados de dirigir los núcleos de negociación del trabajo legislativo se encuentran en manos de personas con experiencia.

Tabla 10

Diputados con experiencia legislativa previa que presiden la comisión legislativa

		Preside alguna comisión					
			%		%	Total	%
		Sí	diputados que presiden una comisión	No	diputados que no presiden una comisión		
Legisl. LXI	Exp. previa	25	4.96	184	36.51	209	41.47
	Experto	1	0.20	18	3.57	19	3.77
	Muy experto	0	-	8	1.59	8	1.59
	Sin exp. legisl. previa	19	3.77	249	49.40	268	53.17
	Total	45	8.93	459	91.07	504	100
Legisl. LXII	Exp. previa	27	4.92	199	36.58	226	41.17
	Experto	7	1.28	13	2.39	20	3.64
	Muy experto	3	0.55	10	1.84	13	2.37
	Sin exp. legisl. previa	23	4.19	267	49.08	290	52.82
	Total	60	10.93	489	89.07	549	100
Total	Exp. previa	52	4.94	383	36.37	435	41.31

legisl. previa	Experto	8	0.76	31	2.94	39	3.70
	Muy experto	3	0.28	18	1.71	21	1.99
	Sin exp. legisl. previa	42	3.99	516	49.00	558	52.99
Total		105	9.97	948	90.03	1053	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

De acuerdo con la tabla 7, en la LXI Legislatura hubo 45 diputados que presidieron una comisión (en la legislatura están registradas 44 comisiones ordinarias). En la LXII hubo 60 diputados presidentes de comisión (en dicha legislatura se tuvieron registradas 56 comisiones), es decir, el 8.93% y 10.93% de legisladores presidieron respectivamente una comisión respecto al total de cada legislatura, lo que dejó ver que es un grupo selecto.

En la LXI Legislatura los presidentes de comisiones con experiencia solamente representaron el 5.16% y los inexpertos el 3.77%. En la LXII los presidentes con experiencia significaron el 6.75% y los que eran legisladores por primera vez representaban el 4.19% de los diputados de la legislatura.

Con los datos proporcionados por la tabla (7) podemos apreciar la discrecionalidad en la designación de los presidentes de las comisiones ya que solamente el 9.97% del total del número de diputados de ambas legislaturas presidieron una comisión. Asimismo, podemos inferir que la distribución de las comisiones responde a acuerdos políticos, más que a la carrera parlamentaria o a la especialización de un tema, pues demasiados legisladores con algún tipo de experiencia no presiden ninguna comisión, en contraste con 42 sin experiencia que sí lo hicieron.

Cobra fuerza así el concepto de *agente de partido* tomado de Béjar Algazi (2009), ya que no siempre el más experimentado será el más útil para el partido y sus intereses. Por otra parte, es importante seguir analizando de manera específica las características de los perfiles que presiden las comisiones con mayor relevancia.

3.5 Relación entre experiencia legislativa previa y la representación proporcional

Hablar de representación proporcional en México, implica el reconocimiento institucional del pluralismo político, que junto con el aumento de la competitividad electoral, impidió las mayorías calificadas y posteriormente las absolutas dentro del Congreso. Por lo tanto, retomar en este análisis la relación entre la RP con la experiencia y los puestos importantes de la Cámara, nos permitirá tener un acercamiento a su vigencia e influencia en el Legislativo según las condiciones actuales.

3.5.1 Relación entre el tipo de elección, experiencia legislativa previa y pertenencia al Órgano de Gobierno.

En la LXI Legislatura observamos que 40 diputados (17.78%) pertenecen a algún Órgano de Gobierno, de los cuales 12 (3.99 % del total) fueron electos por MR y 28 (13.79 %) por RP. Sin distinguir entre el tipo de elección, advertimos que 14 diputados que fueron parte de algún Órgano de Gobierno, eran inexpertos.

Tabla 11

Diputados de la LXI legislatura por tipo de elección y experiencia legislativa previa que pertenece a algún Órgano de Gobierno

		Preside alguna comisión					
		Sí	% diputados presiden una Comisión	No	% diputados No presiden una Comisión	Total	%
Legisl. LXI	Exp. previa	25	4.96	184	36.51	209	41.47
	Exp. legisl.	1	0.20	18	3.57	19	3.77
	Muy Experto	0	-	8	1.59	8	1.59
	Sin exp. legisl. previa	19	3.77	249	49.40	268	53.17
	Total	45	8.93	459	91.07	504	100
Legisl. LXII	Exp. previa	27	4.92	199	36.58	226	41.17
	Exp. legisl.	7	1.28	13	2.39	20	3.64
	Muy experto	3	0.55	10	1.84	13	2.37
	Sin exp. legisl. previa	23	4.19	267	49.08	290	52.82
	Total	60	10.93	489	89.07	549	100

	Exp. previa	52	4.94	383	36.37	435	41.31
	Experto	8	0.76	31	2.94	39	3.70
Total	Exp. legisl. previa	3	0.28	18	1.71	21	1.99
	Sin exp. legisl. previa	42	3.99	516	49.00	558	52.99
	Total	105	9.97	948	90.03	1053	100

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

También es evidente que los legisladores más experimentados fueron electos por RP. A pesar de que la mayoría de los diputados son inexpertos y elegidos por MR, los partidos marcan una tendencia al posicionar a los más experimentados en los Órganos de Gobierno, de ahí que no se exponen a perder una elección, por lo tanto, entran por las listas de RP.

Tabla 12

Diputados de la LXII Legislatura por tipo de elección y experiencia legislativa previa que pertenecen a algún Órgano de Gobierno

		Pertenece a algún Órgano de Gobierno						
		Sí pertenece	%	No pertenece	%	Total	%	
Mayoría relativa	Exp. previa	4	1.20	140	41.92	144	43.11	
	Experto	1	0.30	7	2.10	8	2.40	
	Exp. legisl. previa	Muy experto	0	-	1	0.30	1	0.30
	Sin exp. legisl. previa	5	1.50	176	52.69	181	54.19	
	Total	10	2.99	323	97.01	334	100	
Repres. proporc.	Exp. previa	9	4.19	73	33.95	82	38.14	
	Experto	4	1.86	8	3.72	12	5.58	
	Exp. legisl. previa	Muy experto	7	3.26	5	2.33	12	5.58
	Sin exp. legisl. previa	5	2.33	104	48.37	109	50.70	
	Total	25	11.63	190	88.37	215	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

En la LXII Legislatura se encontró el registro de 35 diputados que pertenecieron a algún Órgano de Gobierno, o sea que hubo menor rotación y más estabilidad para la toma de decisiones en la Cámara. Sin tomar en cuenta el tipo de elección, 10 legisladores eran inexpertos (3.83%).

Por otro lado, se manifiesta una diferencia considerable con la legislatura anterior, respecto a la experiencia legislativa, ya que 12 (5.42%) diputados se describen como expertos o muy expertos. En general solo 25 (10.81%) legisladores contaban con algún tipo de experiencia. Retomando el contexto en que se desarrolló la LXII Legislatura, con estos datos podemos percibir que los partidos políticos tenían claro la importancia política de las reformas y el Pacto por México, por lo tanto, optaron por perfiles más experimentados, además aseguraron su acceso a la Cámara por la vía de la RP.

Para finalizar, podemos inferir que los diputados que no tienen experiencia previa y fueron electos por RP, son cuadros que atienden los intereses del partido, los compromisos políticos o se ajustan a los perfiles de los partidos minoritarios que consiguen escaños por este tipo de elección. Tomando en cuenta ambas tablas, vemos una tendencia a que los puestos de los Órganos de Gobierno son ocupados por legisladores experimentados que a su vez no corren riesgo de perder una elección.

3.5.2 Relación entre tipo de elección, experiencia legislativa previa y presidentes de las comisiones.

En la LXI Legislatura podemos apreciar que 45 diputados (18.48% del total) presidieron alguna comisión, de los cuales 19 (7.61%) no contaban con experiencia, mientras que 26 (10.88%) sí. En este caso, existen proporciones similares entre los presidentes de comisiones electos por MR y RP, de igual manera entre los que cuentan con experiencia y los que no.

Tabla 13

Diputados de la LXI Legislatura por tipo de elección y experiencia legislativa previa que presiden alguna comisión

		Preside alguna comisión				Total	%	
		Sí	%	No	%			
Mayoría relativa	Exp. previa	11	3.65	115	38.21	126	41.86	
	Experto	1	0.33	4	1.33	5	1.66	
	Exp. legisl. previa	Muy Experto	0	-	1	0.33	1	0.33
	Sin exp. legisl. previa	11	3.65	158	52.49	169	56.15	
	Total	23	7.64	278	92.36	301	100	
Repres. proporc.	Exp. previa	14	6.90	69	33.99	83	40.89	
	Experto	0	-	14	6.90	14	6.90	
	Exp. legisl. previa	Muy experto	0	-	7	3.45	7	3.45
	Sin Exp. legisl. previa	8	3.94	91	44.83	99	48.77	
	Total	22	10.84	181	89.16	203	100	

Fuente: Elaboración Propia a partir de la Base de Datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

En la LXII Legislatura 56 diputados (22.07% del total) presidieron alguna comisión, de los cuales 21 (7.94%) no cuentan con experiencia, mientras que 35 (14.12%) han sido legisladores previamente. Es importante señalar que de 44 comisiones el pleno aprobó 56.

Sin que se modifique significativamente la tendencia, podemos decir que son más los diputados expertos o muy expertos que presiden comisiones. Además, aumentaron los legisladores presidentes de comisiones electos por RP respecto a la LXI. Los partidos decidieron que los agentes que más convenían en este caso, eran electos por este principio, los cuales en su mayoría ya habían sido legisladores.

Tabla 14

Diputados de la LXII Legislatura por tipo de elección y experiencia legislativa previa que presiden alguna comisión

		Preside alguna comisión						
		Sí	%	No	%	Total	%	
Mayoría relativa	Exp. previa	11	3.29	133	39.82	144	43.11	
	Experto	2	0.60	6	1.80	8	2.40	
	Exp. legisl. previa	Muy experto	0	-	1	0.30	1	0.30
	Sin exp. legisl. previa	11	3.29	170	50.90	181	54.19	
	Total	24	7.19	310	92.81	334	100	
Repres. proporc.	Exp. previa	15	6.98	67	31.16	82	38.14	
	Experto	4	1.86	8	3.72	12	5.58	
	Exp. legisl. previa	Muy experto	3	1.40	9	4.19	12	5.58
	Sin exp. legisl. previa	10	4.65	99	46.05	109	50.70	
	Total	32	14.88	183	85.12	215	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de la Base de Datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

3.5.3 Consideraciones sobre la experiencia legislativa previa, tipo de elección y pertenencia a cargos relevantes

A partir de este análisis de las generalidades de ambas legislaturas, observamos lo siguiente:

- a) La mayoría de diputados son hombres, ello reduce las posibilidades de que las mujeres ocupen cargos relevantes en la Cámara.
- b) La mayoría de los diputados son inexpertos, situación que evidencia la insuficiente carrera parlamentaria de los diputados de ambas Legislaturas.
- c) Los partidos políticos siguen procesos más o menos parecidos en la designación de sus candidatos y en la conformación de sus listas, basándose en la experiencia legislativa previa de sus cuadros.
- d) Los diputados que integran los Órganos de Gobierno en su mayoría cuentan con un conocimiento previo de las prácticas formales e informales de la Cámara.
- e) Los diputados que presiden comisiones en su mayoría tienen alguna experiencia previa, sin embargo, bajo la lógica de agente de partido, no para todas las comisiones los más funcionales son los más expertos.
- f) A mayor experiencia de los legisladores, estos tienden a ser electos por representación proporcional y a ser designados dentro de los puestos claves de la Cámara.
- g) A pesar de que ambas legislaturas se integran con proporciones similares en cuanto a la composición de los Órganos de Gobierno y las presidencias de las comisiones, la LXII es más experta que la LXI.

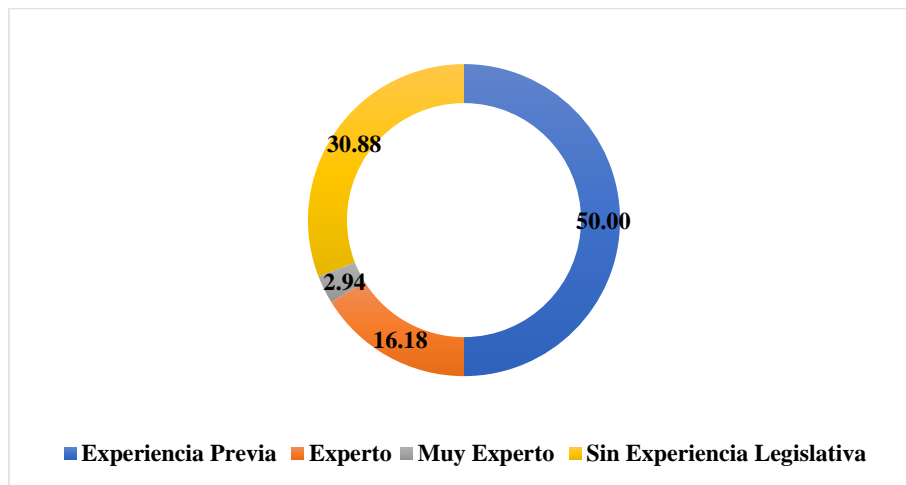
Capítulo IV. Análisis de los diputados que ocupan los puestos claves de la Cámara de diputados

En este apartado se hará un análisis sobre los diputados que ocupan las presidencias de las comisiones más importantes, así como los que integran los Órganos de Gobierno.²¹ Se identificará si las decisiones de los partidos políticos en la Cámara son tomadas por diputados expertos o no, con la intención de encontrar similitudes y diferencias en ambas legislaturas y también para saber si existe una correlación con el tipo de elección.

De un registro de 1,053 diputados federales tanto de la LXI como de la LXII Legislatura, solamente el 6.45 % —que representa un total de 68— fueron parte de algún Órgano de Gobierno. De acuerdo con estos datos podemos afirmar que la mayoría de los diputados que integran los Órganos de Gobierno fueron legisladores anteriormente. Sin embargo, el 30.88%, a pesar de ser parte de la Mesa Directiva o de la Junta de Coordinación Política, nunca había ejercido como legislador.²²

Gráfico 1

Distribución de diputados por experiencia legislativa que pertenecen a un Órgano de Gobierno



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

²¹ En este caso no se analizarán los perfiles de los miembros de la Mesa de Decanos, ya que la LOCG indica que son los de mayor experiencia, además de que su única función es la instalación de la Legislatura y de la Mesa Directiva, por lo tanto, el papel de este órgano es de carácter honorífico.

²² Para la gráfica se toman en cuenta porcentajes cerrados y se muestran con decimales.

Además de la experiencia legislativa podemos reparar en que el 70.88% de los miembros de algún Órgano de Gobierno fueron electos por vía de la Representación Proporcional. En este caso es claro que los grupos parlamentarios apuestan por los elementos que tienen un vínculo más cercano con el partido para integrar estos espacios. Por lo regular los partidos minoritarios tienen menos posibilidades de acceder a través de una victoria en distritos uninominales.

Siguiendo esta lógica, del total de los diputados que formaron parte de algún Órgano de Gobierno reparamos en lo siguiente:

- a) La gran mayoría fueron electos por RP, solamente el 30.88% por MR.
- b) De los diputados electos por MR el 16.17% contaba con experiencia legislativa.
- c) De los electos por RP el 52.94% contaba con experiencia.
- d) Independientemente de su principio de elección, el 30.88% no contaba con experiencia.
- e) Pocos legisladores prefieren la vida parlamentaria como forma de hacer política, solamente el 19.12% se considera como expertos o muy expertos.

En virtud de lo anterior podemos afirmar que adentro de la Cámara se construye una élite donde (bajo ciertos criterios) se generan a los diputados las posibilidades de acceder a cargos importantes, si bien no son formales. Dada la naturaleza política no se pueden generalizar los casos, pero se identifica un patrón: RP-Experiencia.

Nos enfrentamos a la duda de si la experiencia forma la élite o si la élite permite al político especializarse dentro de la Cámara. La “elitización” de la Cámara conlleva a centralizar las decisiones que rigen la agenda político-legislativa del país. En consecuencia, 75 diputados priorizaron los temas de la agenda legislativa de México por seis años.

Concentrar las decisiones permite allanar el terreno para acuerdos legislativos. Es natural que se jerarquice la representación ya que sería imposible el trabajo. Sin embargo, el vínculo partidista propicia la defensa de los intereses de los partidos políticos, y hasta el momento no se ha puesto en práctica la reelección consecutiva, lo cual propicia aún más que un grupo reducido se repita en las listas de los partidos.

La intención de la reelección es romper con este accionar y permitir una profesionalización legislativa con un vínculo más fuerte con la ciudadanía. Tendremos que esperar porque esa relación se fortalezca ya que, culturalmente, el diputado es un gestor y no un legislador. Esto podría

propiciar cacicazgos que alimenten clientelas electorales más que una representación popular legislativa. Un diputado que se reelija constantemente podría disociar el ámbito legislativo del ámbito de su distrito.

Esta contradicción surge de la confusión dentro del sistema electoral: el ciudadano no comprende que la confirmación del Legislativo es mixta, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. En el contexto mexicano no podríamos prescindir de ninguna; la gente piensa que no vota por las listas plurinominales cuando es un voto indirecto. Por otro lado, la esencia presidencialista fortalece la idea de los políticos que una curul es un trampolín para llegar a un cargo dentro del Ejecutivo. Estas podrían considerarse como posibles consecuencias derivadas de nuestro sistema electoral.

A continuación, se analizan los perfiles que fueron parte de los Órganos de Gobierno de las legislaturas mencionadas anteriormente.

4.1 Mesa Directiva

Es importante hacer hincapié en que los puestos y cargos dentro de la Cámara de Diputados no son totalmente rígidos y específicos en cuanto a requisitos o temporalidad. La dinámica permite que los cuadros que están al frente cambien en cualquier momento. Tanto en la Mesa Directiva como en la JUCOPO no permanecen los mismos perfiles durante los tres años legislativos. De esta forma 29 diputados formaron parte de la Mesa Directiva de la LXI Legislatura, mientras que en la LXII fueron 25 legisladores.

De los 29 legisladores que formaron parte de la Mesa Directiva en la LXI Legislatura, 11 fueron electos por el principio de mayoría relativa: tres del Partido de Acción Nacional (PAN); cuatro del Partido Revolucionario Institucional (PRI); tres del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y uno del Partido del Trabajo (PT). Estos eran los partidos más competitivos y con mayores posibilidades de ganar distritos. Aunado a esto, fueron cuatro los casos de legisladores electos por MR sin experiencia previa, los cuales pertenecieron al Órgano de Gobierno durante un año Legislativo, y tres de ellos al tercero, lo cual coincidió con el tiempo en que muchos legisladores propietarios pidieron licencia para buscar otros cargos de elección popular. Los que concordaron con este perfil fueron elegidos por su grupo parlamentario para sustituir a algunos agentes de

partido que por alguna razón dejaron sus funciones o se dedicaron a otras agendas. De los 11 legisladores electos por MR, siete contaban con experiencia legislativa previa, pero ninguno entró en la clasificación de experto o muy experto. De igual manera, la mayoría estuvieron en el cargo por un año, con excepción de un legislador perredista que permaneció los tres años.

El resto de los legisladores que fueron parte de la Mesa Directiva (18) lo hicieron por la vía de la RP. Cuatro del PAN, cuatro del PRI, tres del PRD, dos del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), uno del PT, dos de Movimiento Ciudadano (MC) y uno de Nueva Alianza (PANAL), así como un legislador que abandonó su bancada para quedarse como independiente. Por esta vía los partidos poco competitivos tuvieron acceso a escaños y sobre todo a espacios fundamentales para la toma de decisiones en la Cámara.

Respecto a los diputados electos por RP, identificamos que cinco nunca habían sido legisladores. En su mayoría pertenecían a los partidos con menos cuadros como MC, PVEM y PT. Por otro lado, corroboramos que 13 contaban con algún tipo de experiencia. A diferencia del grupo anterior, en este identificamos tres legisladores catalogados como expertos. Esto nos deja ver que en esta Legislatura, dentro de la Mesa Directiva, se encontraron perfiles más expertos, electos por RP.

Diez²³ de los 25 diputados integrantes de la Mesa Directiva en la LXII Legislatura fueron electos por MR, y distribuidos entre los tres partidos mayoritarios: dos del PAN, cuatro del PRI y cuatro del PRD. Dentro de este grupo cinco no tenían experiencia legislativa y solamente integraron el órgano durante un año legislativo; otros cinco contaban con experiencia, dentro de los que destaca uno en la categoría de experto. El resto de los integrantes de la Directiva fueron electos por RP (15); cuatro del PAN, tres del PRI, dos del PRD, dos del PVEM, uno del PT, una de MC y dos del PANAL, cinco no contaban con experiencia legislativa, siendo en su mayoría miembros de partidos poco competitivos electoralmente como PVEM, MC, PANAL, a excepción de una diputada priísta. Por otro lado, diez contaban con experiencia como legisladores, destacando tres que entran en la clasificación de muy experto.

²³Cabe mencionar los casos de los diputados Marcelo de Jesús Torres Cofiño (PAN) y Silvano Aureoles Conejo (PRD), quienes formaron parte de ambos Órganos de Gobierno, por lo tanto, tienen doble registro al analizar por separado los integrantes tanto de la JUCOPO como de la Directiva. En la suma del total los legisladores que formaron parte de algún órgano se toma en cuenta un solo registro.

En general, en ambas legislaturas los diputados electos por RP eran más expertos que los electos por MR. Resalta también que los cuadros de los partidos pequeños que tuvieron acceso a estos puestos entraron por la vía proporcional. Lo anterior nos permite suponer que los partidos tienen muy claras sus fortalezas electorales y parlamentarias, saben que no siempre un candidato ganador en un distrito puede llegar a ser un excelente tomador de decisiones en los órganos de gobierno; tampoco significa que, por no llegar a través de la mayoría relativa, no tengan el mismo peso que cualquier otro legislador.

Fue posible observar el constante cambio en los perfiles de la Cámara en la medida que se transformaban las coyunturas y se modificaban los intereses, razón por la cual algunos agentes respondieron mejor que otros, según la situación.

Figura 1

Número de diputados que pertenecieron a la Mesa Directiva en las LXI y LXII Legislaturas

Mesa Directiva	LXI Legislatura 29 diputados	Mayoría relativa 11 diputados	PAN - 3 diputados PRI - 4 diputados PRD - 3 diputados PT - 1 diputado
		Representación proporcional 18 diputados	PAN - 4 diputados PRI - 4 diputados PRD - 3 diputados PVEM - 2 diputados PT - 1 diputado MC - 2 diputados PANAL - 1 Diputado
	LXII Legislatura 25 diputados	Mayoría relativa 10 diputados	PAN - 2 diputados PRD - 4 Diputados PRI - 4 diputados
		Representación proporcional 15 diputados	PAN - 4 diputados PRI - 3 diputados PRD - 2 diputados PVEM - 2 diputados MC - 1 diputado PANAL - 2 diputados

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB

4.2 Junta de Coordinación Política

La Junta de Coordinación Política está integrada por los coordinadores de las bancadas de los grupos parlamentarios, donde se estructuran los acuerdos y negociaciones. Es un órgano más político que técnico, lo cual da pie a identificar qué importancia tiene para los partidos la experiencia al momento de ocupar estos cargos.

Durante los tres años legislativos de la LXI Legislatura, solamente 11 legisladores fueron parte de la JUCOPO, y solo uno electo por mayoría relativa (no contaba con experiencia previa). Los restantes fueron electos por RP, de ellos ocho habían sido legisladores previamente, a excepción de dos.

En cuanto a la LXII Legislatura, 11 diputados formaron parte de la Junta, uno fue electo por MR (nunca había sido legislador) y los otros diez fueron electos por el principio de representación proporcional, de ellos solamente la coordinadora del PANAL no contaba con experiencia legislativa. Cabe destacar que, de los nueve coordinadores, ocho se consideraron como expertos en el tema legislativo.

En resumen, podemos considerar que la JUCOPO, en la LXII Legislatura era considerablemente más experta que su antecesora y ello coincidió con el trabajo legislativo realizado, que impactó en la aprobación de las reformas estructurales. Los partidos políticos tenían claro que para tomar acuerdos de tal calado y negociaciones que implicaban generar una coalición legislativa de los grupos parlamentarios mayoritarios, necesitaban agentes de partido expertos en el tema legislativo. El conocimiento de las lógicas y del funcionamiento de la Cámara resultaba fundamental para cumplir sus objetivos.

Figura 2

Número de diputados que pertenecieron a la Junta de Coordinación Política en las LXI y LXII Legislaturas

JUCOPO	LXI Legislatura 11 diputados	Mayoría relativa 1 diputado	PRD - 1 diputado
		Representación proporcional 10 diputados	PAN - 2 diputados PRI - 1 diputados PRD - 2 diputados PVEM - 1 diputado PT - 1 diputado MC - 1 diputado PANAL - 2 diputados
	LXII Legislatura 12 diputados	Mayoría relativa 2 diputados	PAN - 1 diputado PRD - 1 diputado
		Representación proporcional 10 diputados	PAN - 2 diputados PRI - 1 diputado PRD - 1 PVEM - 1 PT - 1 MC - 1 PANAL - 2 MORENA - 1

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

4.3 Casos representativos de los Órganos de Gobierno

En la siguiente tabla se muestran los diputados que ocuparon la presidencia de los Órganos de Gobierno de ambas legislaturas y cuáles fueron los períodos legislativos. Los agentes de partido que presiden ambos órganos generalmente tienen un vínculo más cercano con las dirigencias de sus institutos políticos que con el electorado, ya que entran por RP; solamente dos fueron electos por voto directo.

Existe una preocupación de los grupos parlamentarios en torno a que sus cuadros al frente de dichos espacios posean un grado mínimo de estudios. Todos tienen como grado mínimo de

escolaridad la licenciatura. No está demás resaltar que solamente dos mujeres presidieron la JUCOPO, por lo que queda pendiente el tema de la paridad en los espacios de toma de decisiones.

Para terminar, cabe decir que las presidencias de los órganos se distribuyen en los partidos mayoritarios, algo que se especifica por ley (véase Anexo 4). Estos espacios se reducen todavía más dependiendo de la mayoría parlamentaria. Formar parte de un Órgano de Gobierno coloca en un estatus diferente a un diputado respecto a sus pares, de igual manera presidir un Órgano de Gobierno implica un estatus superior. Para acceder a estos cargos existe un filtro más: la mayoría parlamentaria que se vincula con el NEP expuesto previamente, es decir, son tres partidos los que tienen posibilidades reales de controlar los órganos. De ahí que podamos identificar dos dimensiones que encarecen los puestos relevantes de la Cámara:

1. La mayoría parlamentaria, que está expresa en la misma ley, por lo tanto, es más institucional.
2. La relación principio de elección-experiencia, que se convierte en una dimensión informal.

Ambos elementos constituyen patrones (que no reglas) para diferenciar a los diputados y sus posibilidades diferenciadas de acceder a estos cargos.

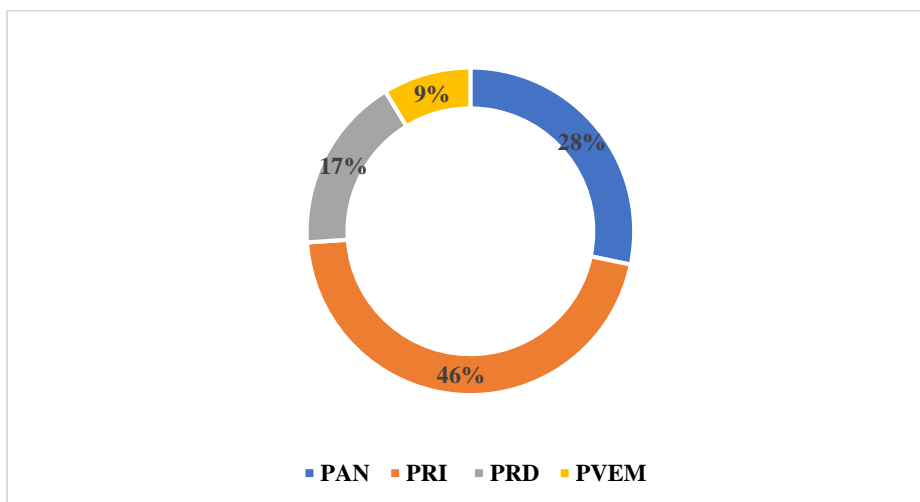
4.4 Análisis de los presidentes de las comisiones relevantes de las LXI y LXII Legislaturas

No todas las comisiones legislativas impactan de manera significativa en la vida de la legislatura. Según la actividad, la coyuntura, el conocimiento técnico o la vinculación entre estas variables, es que cobran relevancia. En total se identificaron 23 comisiones relevantes entre ambas legislaturas; algunas fueron presididas por más de un legislador. En la LXI Legislatura, 22 presidentes de las comisiones adquirieron mayor importancia, mientras que en la LXII fueron 24.

La distribución de las presidencias de las comisiones coincide con la distribución de la presidencia de los Órganos de Gobierno, es decir que el factor de la fuerza parlamentaria juega un papel fundamental, por lo tanto: a mayor número de diputados, más comisiones. Lo anterior se aprecia con claridad en el gráfico (2), donde se observa que el PRI presidió por sí solo casi la mitad de las comisiones relevantes, seguido del PAN.

Gráfico 2

Distribución de presidencias de comisiones relevantes por partido político



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Continuando el análisis: el 67.39% de los diputados que presidieron alguna comisión relevante contaron con algún grado de experiencia legislativa, mientras que el 32.61% se estrenó como legisladores. La mayoría de los legisladores inexpertos presidieron comisiones que sobresalieron por su actividad. Los que contaban con alguna experiencia se distribuyeron entre todas las categorías. Esto significa que la dinámica de las comisiones más activas se da por los temas que abordan, independientemente de los miembros de las comisiones.

De acuerdo con la categorización construida para identificar las comisiones relevantes, el 54.35% de las mismas adquirieron importancia por la actividad legislativa, al contrario de las que cobraron trascendencia por la coyuntura política (solo representa el 6.52%). Hubo comisiones que trascendieron por su vinculación con dos categorías, como es el caso de la actividad legislativa y el conocimiento técnico especializado. Al respecto cabe acotar que la actividad legislativa de la mano del conocimiento técnico, solo representó el 6.52%, mientras que las comisiones que conjuntaron la actividad legislativa con la coyuntura política suman el 32.61%. Dentro de este porcentaje el 23.91% se centró en la LXII Legislatura, lo cual se vincula con las labores de las reformas estructurales. Es interesante resaltar que los perfiles más expertos se centran en la legislatura de 2012 a 2015.

Tabla 15

Número de diputados que presiden alguna comisión relevante por legislatura, experiencia y categoría de relevancia

		Activ. legisl.	%	Coyun. política	%	Activ. legisl.- Coyun. política	%	Activ. legisl.- Conoc. técnico	%	Total	%
LXI	Exp. previa	8	17.39	1	2.17	2	4.35	2	4.35	13	28.26
	Sin exp.	7	15.22	0	-	2	4.35	0	-	9	19.57
	Total	15	32.61	1	2.17	4	8.70	2	4.35	22	47.83
LXII	Experto	3	6.52	1	2.17	2	4.35	0	-	6	13.04
	Exp. previa	4	8.70	0	-	7	15.2 2	1	2.17	12	26.09
	Sin exp.	3	6.52	1	2.17	2	4.35	0	-	6	13.04
	Total	10	21.74	2	4.35	11	23.9 1	1	2.17	24	52.17
Total	Experto	3	6.52	1	2.17	2	4.35	0	-	6	13.04
	Exp. previa	12	26.09	1	2.17	9	19.5 7	3	6.52	25	54.35
	Sin exp.	10	21.74	1	2.17	4	8.70	0	-	15	32.61
Total	25	54.35	3	6.52	15	32.6 1	3	6.52	46	100	

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Las comisiones son el núcleo de negociación de temas específicos, de ahí el anhelo de un partido de obtener mayoría en la Cámara para aprobar o no en el pleno ciertos temas y poder impulsar distintos temas legislativos e intereses.

Valga decir que las presidencias de comisiones por partido fueron repartidas de manera homogénea entre los diputados electos por MR y los diputados electos por RP, si bien los segundos son mayoría, no es una diferencia significativa.

Tabla 16*Número de diputados que presiden alguna comisión relevante por partido y tipo de elección*

	Tipo de elección					
	Mayoría relativa	%	Representación proporcional	%	Total	%
PAN	4	8.70	8	17.39	12	26.09
PRI	11	23.91	11	23.91	22	47.83
PRD	4	8.70	4	8.70	8	17.39
PVEM	1	2.17	3	6.52	4	8.70
	20	43.48	26	56.52	46	100.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Lo anterior muestra que no hay una relación tan clara entre experiencia y tipo de elección para presidir una comisión relevante, como se observó en el caso de los Órganos de Gobierno, esto se puede inferir, en principio porque son más espacios, además, porque de acuerdo con su perfil o encomienda tendrá que enfocarse a un tema en específico. Tampoco se puede pasar por alto que solamente el 3.06% del total de los diputados presidió una comisión importante.

En virtud de lo antes expuesto urge reflexionar sobre el papel de la representación popular del legislador. A pesar de que casi la mitad de los que presidieron una comisión relevante fueron electos por voto directo, su designación como presidente dependió directamente de los acuerdos de los coordinadores parlamentarios, por lo tanto, su labor fue la de impulsar las iniciativas y acuerdos que al grupo convino. El vínculo con el elector por lo regular se reduce a la gestión social ya que la evaluación de su labor la hará directamente el partido, el cual posteriormente será el mismo que le permitirá, o no, ser postulado para algún otro cargo de elección popular. Presidir una comisión, sobre todo una catalogada como relevante, transforma la condición de representante popular a una de élite parlamentaria.

En este punto los datos y reflexiones de la presente investigación son útiles para comparar los impactos que tienen la reelección legislativa consecutiva en la forma de integrar la Cámara de

Diputados. De acuerdo con lo observado se puede plantear que ser electo por mayoría relativa, consecutivamente, no garantiza que el legislador sea fundamental en la composición de los espacios de toma de decisiones de la legislatura. Pero esta nueva figura puede empezar a generar una relación más directa con el elector y ser evaluado directamente por él y no por su partido.

Conclusiones

El estudio de las comisiones y los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados y del Congreso en general, adquiere relevancia mediante una democracia consolidada, plural y competitiva. A partir de 1997 en México se perdieron las mayorías legislativas y tanto la competitividad electoral como la pluralidad del sistema de partidos, resultó una característica representativa del sistema político nacional.

La pluralidad en el Legislativo vuelve trascendente el trabajo legislativo en comisiones y dentro de los Órganos de Gobierno bajo tres criterios: el sistema de partidos (de acuerdo con los datos cuenta con un NEP muy cercano a tres), las atribuciones que se especifican en lo normativo, así como la institucionalización de sus funciones y el desarrollo político que se plasma en el acceso a la pluralidad y divergencia de intereses e ideologías.

En este contexto es fundamental acotar que, a pesar del surgimiento de la pluralidad y la relevancia adquirida por la Cámara de Diputados en la labor política, esto no ha generado cambios sustantivos para aumentar las atribuciones del Legislativo. Tampoco disminuyó las del Ejecutivo. Sin embargo, los cambios se dieron de manera radical en la relación institucional y política entre ambos. El Congreso dejó de ser testigo para ser actor. Desapareció la imposición y tomó su lugar la negociación como condición de convivencia. En tal sentido, cualquier iniciativa presentada por el Ejecutivo dejaría de ser aprobada de facto y pasaría a la discusión y debate, con la posibilidad de ser aprobada o vetada. Al presentar una iniciativa en el Congreso un diputado requiere del apoyo de su grupo parlamentario, de los miembros de la comisión respectiva y por lo tanto, posteriormente, de la mayoría del pleno para su aprobación.

En virtud de lo anterior adquiere relevancia observar los espacios de toma de decisiones de la Cámara de Diputados, pues impacta directamente en la agenda y vida legislativa del país. Estos espacios son los Órganos de Gobierno y las presidencias de las comisiones legislativas. Los primeros instauran la Legislatura, velan por la conducción adecuada de las sesiones del pleno, representan y coordinan a las bancadas, se centran en acordar la agenda legislativa, además de designar a los miembros de las comisiones. Por su parte, las comisiones son el núcleo del trabajo legislativo y de la negociación entre las fuerzas políticas para impulsar o no algún tema específico. Los presidentes se encargan de convocar la sesión, estructurar el orden del día, además de contar con recursos humanos para cumplir con su trabajo.

La investigación se centró en identificar si los diputados miembros de estos espacios contaban con experiencia legislativa, pues ser legislador implica conocer el proceso, la técnica. Según las veces que detente una curul, mayor conocimiento ganará para simplificar la actividad legislativa. De ahí el interés por analizar este punto en dos sentidos: para identificar si los tomadores de decisiones son experimentados; y ver si a pesar de la ausencia de la reelección consecutiva, existen perfiles expertos. Encontramos que en cuanto a los Órganos de Gobierno, sí existe la preocupación por parte de los partidos de que esos espacios sean ocupados por cuadros con cierto grado de experiencia. A partir de las tablas y los datos producidos se infiere que la pertenencia de los diputados inexpertos que fueron parte de los Órganos respondió a dos lógicas:

1. Los menos experimentados son los diputados de los partidos pequeños que no cuentan con historial de militancia o perfiles con años de acceso a dichos cargos.
2. De acuerdo con el concepto de *agente de partido*, el legislador es funcional al grupo parlamentario en la toma de decisiones, independientemente de su experiencia legislativa.

Se constató que gran parte de los miembros que pertenecieron a los órganos contaban con la relación: experiencia legislativa-representación proporcional. O sea, para acceder a estos puestos adquieren valor dos dimensiones: el conocimiento previo del funcionamiento de la Cámara y la vinculación más estrecha a los partidos políticos, por encima de la relación con el elector.

Para concluir, es importante mencionar que los miembros que realmente tendrán acceso a presidir estos órganos serán los miembros de los grupos parlamentarios que tengan mayor fuerza parlamentaria. Ergo, a pesar de la pluralidad en ambas legislaturas se ha mantenido una fuerza real de tres partidos políticos que genera estabilidad política en la construcción de acuerdos.

En cuanto a las comisiones legislativas cabe decir que solamente el 8.93% de los diputados que pertenecieron a la LXI Legislatura presidieron alguna comisión, mientras que, en la LXII, solamente el 10.93% fue presidente de una comisión. En ambos casos solo accedió un grupo selecto a esos cargos en la Cámara. Ello da pie para inferir la discrecionalidad en la elección de los presidentes de las comisiones, ya que, del total de los diputados de ambas legislaturas, solo el 9.97% fueron presidentes de alguna comisión, dentro de ese mismo porcentaje, 3.99% eran inexpertos, por el contrario, el 36.37% del total de los diputados contaban con experiencia legislativa y no ocuparon la presidencia de ninguna comisión.

A pesar de que la mayoría de los diputados presidentes contaban con experiencia, no todos eran funcionales para los grupos parlamentarios, por lo tanto, se puede suponer que los presidentes inexpertos dentro de comisiones fueron designados de igual manera bajo la lógica de agentes de partido.

No todas las comisiones son igual de relevantes, ni tienen el mismo impacto en su trabajo, En base a la literatura fue posible categorizarlas por su actividad legislativa, la coyuntura política y el conocimiento técnico especializado. Pudimos identificar 23.

La investigación permitió reforzar los supuestos consultados que indican que el Legislativo es un espacio más político que administrativo, su integración naturalmente se refuerza por los acuerdos y negociaciones. No fue posible identificar elementos para categorizar más comisiones como relevantes en el aspecto técnico, ya que la ley o el reglamento no expone requisitos, procesos de evaluación o capacitaciones para presidir alguna comisión que requiera de conocimientos específicos. Entendemos que se da como práctica informal, en cambio, nada impide que algún diputado inexperto en algún tema sea presidente de esa comisión: los espacios son políticos.

Respecto a las comisiones legislativas vale mencionar que dentro de los presidentes de las comisiones relevantes fue evidente que la gran mayoría contó con algún grado de experiencia legislativa. Pero a diferencia de los Órganos de Gobierno no existió una relación clara entre el tipo de elección y la experiencia. La distribución entre los diputados presidentes de comisiones relevantes electos por ambos tipos de elección fue relativamente equitativa o más bien, no se sobrepuso ninguna de manera significativa.

Podemos concluir entonces que la representación proporcional tiene utilidad en la Cámara de Diputados por lo menos en las legislaturas que se analizaron. Si bien no todos los diputados electos por este principio ocupan algún cargo relevante en la Cámara, esto sirve para garantizar la representación de los grupos parlamentarios y evitar las mayorías que podrían modificar la Constitución por sí solas, además de someter el Legislativo al Ejecutivo.

La representación proporcional juega un papel fundamental en la toma de decisiones de la Cámara de Diputados. En los Órganos de Gobierno es clarísimo su predominio más allá de la experiencia. A pesar de que no hay una relación tan fuerte entre los presidentes de las comisiones y la RP, la mayoría se elige bajo este principio. Desde el punto de vista de esta pesquisa, la representación proporcional es sumamente importante dentro del sistema electoral ya que garantiza el acceso de los cuadros más experimentados de los partidos políticos. Ser experto en un tema no significa ser

un buen candidato (y viceversa). Si bien esto pone en duda la representación popular, no parece viable deshacerse del esquema que garantiza la pluralidad política en el Legislativo, que además ha sido parte de la transición democrática de México.

Resulta vital reflexionar sobre los procesos de designación de los presidentes y miembros de las comisiones, y sobre la integración de los Órganos de Gobierno, que muestran una clara “elitización” de la Cámara de Diputados. Si bien ocurre de forma natural —al dividir el trabajo no todos pueden participar en la toma de decisiones—, contradice la esencia del principio básico de representación popular.

La agenda popular parece quedar postergada constantemente por la agenda de los partidos políticos, de los empresarios y de otros grupos de poder, consideramos imprescindible, además, entender las verdaderas funciones, características y prácticas de los diputados en la Cámara, determinar su vínculo real con el electorado para así replantear los conceptos que confunden y minimizan la importancia del Legislativo.

Las acciones de los legisladores (diputados en este caso) siempre serán mínimas para el ciudadano, ya que este nunca podrá sentirse representado en sus intereses o visión de nación, y por lo tanto la actividad legislativa será insuficiente, sin sentido para el elector, al punto que, lo referente al legislativo podría reducirse a una noticia sobre una pelea en el Pleno.

Históricamente el legislador transforma la representación en gestión social, que además se reduce a entrega de materiales o a integrar un padrón de beneficiarios en algún programa social, y trabaja en paralelo con lo legislativo. De esta manera la representación se convierte en un mal intento de desarrollo social. Por lo tanto, hay que repensar lo que legitima la elección de los diputados y lo que deberían hacer, con las acciones y responsabilidades que tienen en la actualidad; en lo práctico para revalorizar su rol en nuestra democracia representativa, ya que, a pesar de las crisis sociales y políticas del país, el Legislativo ha asumido las responsabilidades y ha conseguido con cierto grado de éxito realizar cambios necesarios para mantener la estabilidad política del país.

A manera de apéndice se realizó un esfuerzo para vincular el análisis formal e informal de los observables con base en la literatura, de lo cual se obtuvieron algunas apreciaciones:

- No se puede entender el funcionamiento del Congreso sin conocer la Ley.
- No se puede limitar el conocimiento del Legislativo a la ley ya que existen, en su mayoría, prácticas informales que le otorgan funcionamiento interno a la Cámara de Diputados.

- La literatura en la disciplina de politología se ha centrado prioritariamente en el análisis de las comisiones legislativas y no se ha enfocado en la descripción y análisis de los aspectos informales de los Órganos de Gobierno.

Gracias a la vinculación mencionada se pudo concretar uno de los puntos centrales de la investigación: la identificación y categorización de las comisiones relevantes. Los expertos coinciden en que no todas las comisiones son iguales en la práctica y en su importancia política, además de mencionar bajo qué criterios una comisión puede, o no, ser relevante. En la investigación no se encontró ningún texto que mencionara, en concreto, cuáles comisiones son más importantes que otras, o algún procedimiento para clasificarlas. Para la realización de estudio mínimo sobre el poder legislativo es fundamental la vinculación del análisis entre lo formal y lo informal.

Referencias bibliográficas

- Abreu Sacramento, J. P. (2008). El control parlamentario a través de las comisiones de investigación. *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, 1(18). doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2008.18.5826>
- Alcántara Sáenz, M., García Montero, M., & Sánchez López, F. (2005). *Funciones procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Arrieta Ceniceros, L., & Ramírez Arriaga, D. A. (2013). La elaboración de la agenda legislativa en la dinámica actual del Congreso de la Unión: aciertos y desaciertos. *Estudios políticos*, (30), 105-129. Recuperado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16162013000300007&lng=es&tlng=es.
- Báez Carlos, A. (2009). Comisiones y coaliciones legislativas. En L. Béjar Algazzi, *¿Qué hacen los legisladores en México: el trabajo en comisiones* (pp.161-188). México D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Béjar Algazi, L. (2009). Élités parlamentarias en México. Los presidente de las comisiones. En L. Béjar Algazi, *¿Qué hacen los legisladores en México? El trabajo en comisiones* (pp.65-98). México D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Berlín Valenzuela, F. (1993). *Derecho Parlamentario*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Berlín Valenzuela, F. (1998). *Diccionario de términos parlamentarios*. México D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Cabezas Rincón, L. M. (7 de diciembre de 2017). Medición de la profesionalización de las élites parlamentarias en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. *Postdata*, 1-33.
- Casar, M. A. (2013). Quince años de gobierno sin mayoría en el Congreso. *Política y Gobierno*, 20(2), 219-263. Recuperado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-20372013000200001&lng=es&tlng=es.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, 5 de febrero de 1917.

- de Andrea Sánchez, F. J. (2002). Reelección legislativa consecutiva: una iniciativa de reforma riesgosa. *Boletín Mexicano de derecho comparado*, 1(103), 295-305. doi:<http://dx.doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2002.103.3709>
- Dumont, P., & Caulier, J. (19 de Julio de 2005). *Munich personal RePEc Archive*. Recuperado en https://mpra.ub.uni-muenchen.de/17846/1/MPRA_paper_17846.pdf
- Escamilla Valencia, L. (2009). Élités parlamentarias y profesionalización legislativa en México. *El Cotidiano*, (155), 69-76. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/325/32512745008.pdf>
- Escuadra Díaz, J.M. (2009). Los Órganos de Gobierno de la Cámara de Diputados. Análisis de Derecho Comparado. *Quórum Legislativo*, (98), 143-185. Recuperado de <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/.../Quorum%2098.pdf>
- Espinoza Toledo, R. (2003). *La necesaria revaloración del Congreso*. México D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas del Senado de la República.
- Figueroa Alcántara, H. (2014, marzo 24). PRI, PAN Y PRD debaten reactivar Pacto por México. *Excélsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/03/24/950288>
- Hernández Rodríguez, R. (2010). Hacia un nuevo equilibrio en la relación de los poderes. En S. Loaeza, & J. Prud'homme (coord.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos* (pp. 449-486). México D.F: El Colegio de México.
- INE. (2012). Memoria del proceso electoral federal 2011-2012. Recuperado de http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2011-2012/Proceso2012_docs/memoriasPEF2011-2012/08_Capitulo_3.pdf
- Prud'homme, J.F. (2010). El sistema de partidos. En S. Loaeza, & J. Prud'homme (coord.), *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos* (pp. 121- 158). México D.F: El Colegio de México.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, 18 de julio de 2016.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. Ciudad de México, 3 de septiembre de 1999).
- Licona Vita, C. (2007). De la Junta de Coordinación Política. De su naturaleza y atribuciones. En A. Salgado Loyo (coord.), *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* (pp. 110-111). México D.F: Cámara de Diputados LX Legislatura.

- Loaeza, S., & Prud'homme, J. (coord.) (2010). *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*. México D.F: El Colegio de México.
- Lujambio Irazábal, A. (2013). *Estudios congresionales*. México D.F: Mesa Directiva, Cámara de Diputados.
- Martínez Gallardo, C. (1990). *Las legislaturas pequeñas. La evolución del sistema de comisiones en la Cámara de Diputados de México, 1824 - 2000 (Tesis de licenciatura)*. ITAM, México.
- Mora Donatto, C. (2000). *Estructura orgánica y funcional del poder legislativo mexicano*. México D.F, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Muro Ruiz, E. (2006). *Origen y evolución del sistema de comisiones del Congreso de la Unión*. México: UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Rendón Arias, I. (2014). Las prácticas parlamentarias en las comisiones ordinarias del Congreso mexicano durante la LXII Legislatura. Presentado en *I Congreso Latinoamericano de Estudiantes de Posgrado en Ciencias Sociales*, Ciudad de México. Recuperado de http://clepso.flacso.edu.mx/sites/default/files/clepso.2014_eje3_rendon.pdf
- Reynoso Laureano, M. (2007). De la Mesa Directiva. En A. Salgado Loyo (coord.), *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos Comentada* (pp. 59–71). México D.F: Cámara de Diputados LX Legislatura.
- Rivera Sánchez, J. A. (2004). Cambio institucional y democratización: la evaluación de las comisiones de la Cámara de Diputados en México. *Política y Gobierno*, XI(2), 263-313. Recuperado en <http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/1911/327-565-1-PB.pdf?sequence=1>
- Sánchez García, V. (2012). La carrera parlamentaria y su conveniencia para el México actual. Presentado en *Congreso REDIPAL*, Ciudad de México. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CRV-V-08-12.pdf>
- Sartori, G. (1994). *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sitl. (2018). Estadístico género LXIII. Recuperado de http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/cuadro_genero.php
- Sirevnt Gutiérrez, C. (2003). Una aproximación al gobierno interno de la Cámara de Diputados y el trabajo en comisiones. En L. Béjar Algazi & R.M. Mirón Lince (coord.), *El Congreso mexicano después de la alternancia* (pp.73-84). México: AMEP/Senado de la República.

Velázquez López-Velarde, R. (2015). ¿Cooperación o conflicto? Las relaciones Ejecutivo-Legislativo en el sexenio de Felipe Calderón. *Foro Internacional*, 55(1),171-216. Recuperado en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-013X2015000100171

Zuckermann, L. (2012, noviembre 22). Evaluación del sexenio de Calderón: II. Reformas legislativas. *Excélsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/opinion/2012/11/23/leo-zuckermann/871288>

Anexos

Anexo 1

Resumen de los puestos claves de la Cámara desde la perspectiva normativa

Órgano de Gobierno / Puesto	Sustento jurídico	Comentario
Mesa de Decanos	“Se integra por los diputados electos presentes que hayan desempeñado con mayor antigüedad la responsabilidad de legislador federal.” (Art. 15 LOCG)(1)	Es importante ya que instaura la Legislatura, sobre todo en términos honoríficos.
Presidente de la Mesa de Decanos	Se encarga de “Declaración del quórum; protesta constitucional del Presidente de la Mesa de Decanos; protesta constitucional de los diputados electos presentes; elección de los integrantes de la Mesa Directiva; declaración de la legal constitución de la Cámara” (Art. 15 núm.4 LOCG)	Su importancia reside al iniciar la Legislatura
Mesa Directiva	“Conduce las sesiones de la Cámara y asegura el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno; garantiza que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la CPEUM y la ley.” (Art. 20 LOCG)	Las atribuciones formales de la Mesa Directiva se basan en la conducción de la Cámara haciendo referencia a las sesiones del pleno, así como la expedición de convocatorias que hacen de la mesa el órgano representante de la cámara.

<p>Presidente de la Mesa Directiva</p>	<p>El Presidente de la Mesa Directiva es el Presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Garantiza el fuero constitucional de los diputados y vela por la inviolabilidad del Recinto Legislativo. (Art.22 núm. 1 LOCG)</p>	<p>El presidente de la Mesa es el representante del Poder Legislativo.</p>
	<p>El Presidente conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros dos Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Asimismo, tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. (Art.22 núm. 2 LOCG)</p>	<p>Conduce las sesiones y garantiza la voluntad del pleno</p>
<p>Junta de Coordinación Política</p>	<p>“La Junta de Coordinación Política es la expresión de la pluralidad de la Cámara; por tanto, es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas con las instancias y órganos que resulten necesarios a fin de alcanzar acuerdos para que el Pleno esté en condiciones de adoptar las decisiones que constitucional y legalmente le corresponden.” (Art 33 LOCG)</p>	<p>Se plasma su capacidad de generar y construir acuerdos políticos que permiten la convivencia de los Grupos Parlamentarios para el funcionamiento de la cámara</p>
<p>Presidente de la Junta de Coordinación Política</p>	<p>Convocar y conducir las reuniones de trabajo que celebre; (Art 36, num1, inciso a) LOCG)</p> <p>Velar por el cumplimiento de las decisiones y acuerdos que se adopten; (Art 36, num1, inciso b) LOCG)</p>	<p>Reúne y conduce a los representantes de los grupos parlamentarios en aras de llegar a acuerdos políticos.</p>
<p>La Conferencia para la Dirección y Programación de los</p>	<p>Establece el programa legislativo de los períodos de sesiones, teniendo como base las agendas presentadas por los grupos parlamentarios, el calendario para su desahogo, la integración básica del orden del día de cada sesión, así como las formas que seguirán los debates, las discusiones y deliberaciones” (Art. 38, numeral 1 inciso a, LOCG);</p>	<p>Dirige la agenda y la programación del trabajo legislativo. Desde la planeación del período hasta la orden del día. Por consenso, sus miembros, deciden</p>

Trabajos
Legislativos

qué discutir ante el
pleno y en qué orden
de prioridad.

Presidentes de
la Comisiones
Legislativas

“Los presidentes de las comisiones ordinarias, con el acuerdo de éstas, podrán solicitar información o documentación a las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal cuando se trate de un asunto sobre su ramo o se discuta una iniciativa relativa a las materias que les corresponda atender de acuerdo con los ordenamientos aplicables.” (Art 45 núm. 1 LOCG)

Además de citar y llevar las reuniones de su comisión, pueden solicitar información a la rama de la Administración Pública que le corresponda.

Presidente de
la Comisión de
Presupuesto y
Cuenta Pública

“Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos...” (Art 74 fracción IV, CPEUM)

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública elaborará y aprobará el dictamen con Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, que deberá remitir a la Mesa Directiva, para su discusión y votación en el Pleno. (Art 220 núm. 3, RICD)

Nota: A pesar de que la Mesa de Decanos es Fundamental para la Instalación de la Legislatura, su existencia es efímera y no es relevante en la vida de la Cámara durante los tres años. Por lo tanto, se reconoce su importancia como Órgano de Gobierno, protocolario más que nada, sin embargo, no se tomará en cuenta para el estudio.

Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Orgánica del Congreso General y el Reglamento Interior de la Cámara de Diputados.

Anexo 2

Reformas constitucionales más relevantes en la LXI Legislatura

Número reforma a la	Descripción	Decreto	Fecha publicación en el DOF
191	Faculta al Congreso para expedir las leyes que regulen las acciones colectivas.	Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	29/07/2010
193	Reforma integral en materia de juicio de amparo.	Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	06/06/2012
194	Reconoce constitucionalmente los derechos humanos de las personas y establece las garantías para lograr su efectiva protección. Incorpora disposiciones en materia de	Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	10/06/2011
201	Establece la obligatoriedad de la educación media superior.	Decreto por el que se declara reformado el párrafo primero; el inciso c) de la fracción II y la fracción V del artículo 3o., y la fracción I del artículo 31 de la	09/02/2012

202	Faculta a las autoridades federales para conocer de los delitos del fuero común cuando éstos tengan relación con delitos contra periodistas, o que	Decreto por el que se adiciona el párrafo segundo de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	25/06/2012
203	Reforma política. Regula las consultas populares y la iniciativa ciudadana. Otorga al Presidente la facultad de iniciativa preferente. Modifica los supuestos para la designación de Presidente interino o sustituto, y del titular provisional del Poder Ejecutivo. Señala los casos para la protesta constitucional del Presidente de la República.	Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política. Nota: Se reforman y adicionan los artículos 35, 36, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84, 85, 87, 89, 116 y 122.	09/08/2012

Fuente: Elaboración propia con datos del portal web de la Cámara de Diputados. “Reformas Constitucionales por Orden Cronológico”, recuperados de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm

Anexo 3

Comisiones legislativas que participan en las legislaciones secundarias de la reforma energética

Comisión legislativa	Legislación secundaria	Modificaciones legales	Fecha publicación en DOF
Comisión de Energía	Ley de Hidrocarburos	Se expide	11 de agosto de 2014
Comisión de Energía	Ley de Inversión Extranjera	Artículos 5, 6 y 8	
Comisión de Energía	Ley Minera	Artículos 4 a 7, 19, 20, 27, y 55	
Comisión de Energía	Ley de Asociaciones Público-Privadas	Artículo 10	
Comisión de Energía	Ley de la Industria Eléctrica	Artículos 1, 2, 4 a 9, 11, 12, 72, 75 a 81, 83 a 85, 97, 100, 101, 104, 105, 107, 108, 111, 113 a 121, 123, 132, 135 a 137, 139 a 142, 146, 150, 151, 155 a 161, 163 a 166; y los transitorios tercero, cuarto, quinto, sexto, noveno, décimo segundo, décimo séptimo y décimo octavo, en los términos del dictamen; y 71, 73, 74, 82 y 86 a 89 con las modificaciones aceptadas por la asamblea.	
Comisión de Energía	Ley de Energía Geotérmica	Artículos 1, 2, 4, 6 a 9, 11 a 14, 19, 23, 26 a 29, 32, 34, 36, 37, 39, 47, 51, 53 a 55, 57, 71, 76, séptimo y octavo transitorios	
Comisión de Energía	Ley de Aguas Nacionales	Artículos 18 y 81	
Comisión de Energía	Ley de Petróleos Mexicanos	Artículos 50 a 58, 75, 77, 78, 80, 82, 84 a 88, 90, 92, 93, 95 y 96	
Comisión de Energía	Ley Federal de Entidades Paraestatales	Sin Dato	
Comisión de Energía	Ley de la Comisión Federal de Electricidad	Artículos 45, 75, 106 y décimo transitorio	

Comisión de Energía	Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público	Sin Dato
Comisión de Energía	Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas	Sin Dato
Comisión de Energía	Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	Artículos 1 a 32, 35 a 42 y transitorios primero y cuarto
Comisión de Energía	Ley Orgánica de la Administración Pública	Artículos 32 y 33 y transitorios primero y cuarto
Comisión de Energía	Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector de Hidrocarburos	Se Expide
Comisión de Energía, Comisión de Hacienda y Crédito Público	Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos	Se Expide
Comisión de Energía, Comisión de Hacienda y Crédito Público	Ley Federal de Derechos	Sin Dato
Comisión de Energía, Comisión de Hacienda y Crédito Público	Ley de Coordinación Fiscal	Artículos 2-A, 4-A, primero y segundo transitorios, en los términos del dictamen; y 2, párrafo tercero, 4-B, párrafo tercero, y segundo transitorio, con las modificaciones aceptadas por la asamblea
Comisión de Energía, Comisión de Hacienda y Crédito Público	Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo	Se Expide

Comisión de Energía, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	Ley General de Deuda Pública	Artículo 1
Comisión de Energía, Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria	Artículos 2, 5, 17, 19, 21, 21 Bis, 40, 41, 87 a 90 y 92 a 97

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria LXII Legislatura, recuperados de http://gaceta.diputados.gob.mx/SIL/Dictámenes/62/gp62_bd_quien.php3.

Anexo 4

Listado de diputados que presidieron algún órgano de Gobierno

Partido político	Tipo elección	Género	Estatus	Nombre	Escolaridad	Experiencia legislativa	Periodos	Órgano de gobierno	Cargo
PRI	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Rojas Gutiérrez, Francisco José	Superior	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2009-2010); 2° Año Legislativo (2010-2011); 3° Año Legislativo (2011-2012)	JUCOPO LXI	Presidente
PAN	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Vázquez Mota, Josefina Eugenia	Posgrado	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2009-2010); 2° Año Legislativo (2010-2011)	JUCOPO LXI	Presidente
PRD	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Guajardo Villarreal, Mary Telma	Posgrado	Experiencia previa	3° Año Legislativo (2011-2012)	JUCOPO LXI	Presidente
PAN	Mayoría Relativa	Hombre	Propietario	Ramírez Acuña, Francisco Javier	Superior	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2009-2010)	MESA LXI	Presidente
PRI	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Ramírez Marín, Jorge Carlos	Superior	Experto	2° Año Legislativo (2010-2011)	MESA LXI	Presidente
PAN	Mayoría Relativa	Hombre	Propietario	Arce Paniagua, Oscar Martín	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	3° Año Legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Presidente
PAN	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Villarreal García, Luis Alberto	Superior	Experto	1° Año Legislativo (2012-2013)	JUCOPO LXII	Presidente
PRI	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Beltrones Rivera, Manlio Fabio	Superior	Experto	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII	Presidente
PRD	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Alonso Raya, Agustín Miguel	Superior	Experto	2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII	Presidente
PRI	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Arroyo Vieyra, Francisco Agustín	Superior	Muy experto	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Presidente
PAN	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	González Morfín, José	Superior	Muy experto	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014)	MESA LXII	Presidente
PRD	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Moreno Rivera, Julio César	Superior	Experiencia previa	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Presidente
PRD	Mayoría Relativa	Hombre	Propietario	Aureoles Conejo, Silvano	Posgrado	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2012-2013); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII, MESA LXII	Presidente
PRI	Mayoría Relativa	Hombre	Propietario	Chuayffet Chemor, Emilio	Superior	Experiencia previa	3° Año Legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Presidente
PRD	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Acosta Naranjo, Guadalupe	Superior Trunca	Experto	3° Año Legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Presidente

Fuente: Elaboración Propia a partir de la Base de Datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Anexo 5

Listado de Diputados que Pertenecieron a la Mesa Directiva en la LXI Legislatura

Partido político	Tipo elección	Género	Estatus	Nombre	Escolaridad	Experiencia legislativa previa	Periodos	Órgano Gobierno	Cargo
PAN	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Ramírez Acuña, Francisco Javier	Superior	Experiencia previa	1° año legislativo (2009-2010)	MESA LXI	Presidente
PAN	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Salazar Sáenz, Francisco Javier	Posgrado	Experto	1° año legislativo (2009-2010); 2° año legislativo (2010-2011)	MESA LXI	Vicepresidente
PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Solís Acero, Felipe	Superior	Experiencia previa	1° año legislativo (2009-2010)	MESA LXI	Vicepresidente
PRD	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Zambrano Grijalva, José de Jesús	Superior	Experiencia previa	1° año legislativo (2009-2010)	MESA LXI	Vicepresidente
PAN	Representación proporcional	Mujer	Suplente	Del Río Sánchez, María Dolores	Posgrado	Experiencia previa	1° año legislativo (2009-2010); 2° año legislativo (2010-2011)	MESA LXI	Secretario
PVEM	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Moreno Terán, Carlos Samuel	Superior	Experiencia previa	1° año legislativo (2009-2010); 2° año legislativo (2010-2011)	MESA LXI	Secretario
SIN PARTIDO	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Vázquez Aguilar, Jaime Arturo	Superior	Experiencia previa	1° año legislativo (2009-2010)	MESA LXI	Secretario
PRD	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Vargas Cortez, Balfre	Superior	Experiencia previa	1° año legislativo (2009-2010); 2° año legislativo (2010-2011); 3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Secretario
PRI	Representación proporcional	Mujer	Propietario	Trujillo Zentella, Georgina	Superior	Experiencia previa	1° año legislativo (2009-2010)	MESA LXI	Secretario
MC	Representación proporcional	Mujer	Propietario	Ochoa Mejía, María Teresa Rosaura	Carrera técnica	Sin experiencia legislativa previa	1° año legislativo (2009-2010)	MESA LXI	Secretario
PT	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Fernández Nroña, José Gerardo Rodolfo	Superior	Sin experiencia legislativa previa	1° año legislativo (2009-2010)	MESA LXI	Secretario
PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Ramírez Marín, Jorge Carlos	Superior	Experto	2° año legislativo (2010-2011)	MESA LXI	Presidente

PRD	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	López Paredes, Uriel	Superior trunca	Experiencia previa	2° año legislativo (2010-2011)	MESA LXI	Vicepresidente
PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Monroy Estrada, Amador	Superior	Experiencia previa	2° año legislativo (2010-2011)	MESA LXI	Vicepresidente
PRI	Mayoría relativa	Mujer	Propietario	Aguirre Maldonado, María de Jesús	Posgrado	Experiencia previa	2° año legislativo (2010 – 2011)	MESA LXI	Secretario
PT	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Escobar García, Herón Agustín	Sin dato	Sin experiencia legislativa previa	2° año legislativo (2010-2011); 3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Secretario
PANAL	Representación proporcional	Mujer	Propietario	Pinedo Alonso, Cora Cecilia	Superior	Experiencia previa	2° año legislativo (2010-2011); 3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Secretario
MC	Representación proporcional	Mujer	Propietario	García Almanza, María Guadalupe	Superior	Sin experiencia legislativa previa	2° año legislativo (2010-2011); 3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Secretario
PAN	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Arce Paniagua, Oscar Martín	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Presidente
PAN	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Herrera Rivera, Bonifacio	Superior	Experiencia previa	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Vicepresidente
PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Rodríguez Hernández, Jesús María	Superior	Experiencia previa	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Vicepresidente
PVEM	Representación proporcional	Hombre	Suplente	Quihuis Fragoso, Mariano	Superior	Sin experiencia legislativa previa	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Secretario
PRI	Mayoría relativa	Mujer	Propietario	Pérez Domínguez, Guadalupe	Superior	Sin experiencia legislativa previa	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Secretario
PAN	Mayoría relativa	Mujer	Propietario	Fuentes Cortés, Adriana	Posgrado	Experiencia previa	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Secretario
PRD	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	García Avilés, Martín	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Secretario
PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Chuayffet Chemor, Emilio	Superior	Experiencia previa	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Presidente
PRD	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Acosta Naranjo, Guadalupe	Superior trunca	Experto	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Presidente
PAN	Representación proporcional	Mujer	Propietario	Romero León, Gloria	Superior	Sin experiencia legislativa previa	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Secretario

PRD	Representación proporcional	Mujer	Propietario	Cruz Cruz, Juanita Arcelia	Superior	Experiencia previa	3° año legislativo (2011-2012)	MESA LXI	Secretario
-----	--------------------------------	-------	-------------	-------------------------------	----------	--------------------	--------------------------------	-------------	------------

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Anexo 6

Listado de Diputados que Pertenecieron a la Junta de Coordinación Política en la LXI Legislatura

Partido político	Tipo de elección	Género	Estatus	Nombre	Escolaridad	Experiencia legislativa previa	Periodos	Órgano gobierno	Cargo
PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Rojas Gutiérrez, Francisco José	Superior	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2009-2010); 2° Año Legislativo (2010-2011); 3° Año Legislativo (2011-2012)	JUCOPO LXI	Presidente, Integrante
PAN	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Vázquez Mota, Josefina Eugenia	Posgrado	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2009-2010); 2° Año Legislativo (2010-2011)	JUCOPO LXI	Integrante, Presidente
MC	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Jiménez León, Pedro	Superior	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2009-2010); 2° Año Legislativo (2010-2011); 3° Año Legislativo (2011-2012)	JUCOPO LXI	Integrante
PRD	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Encinas Rodríguez, Alejandro de Jesús	Superior	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2009-2010)	JUCOPO LXI	Integrante
PVEM	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Guerra Abud, Juan José	Posgrado	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2009-2010); 2° Año Legislativo (2010-2011); 3° Año Legislativo (2011-2012)	JUCOPO LXI	Integrante
PANAL	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Tamez Guerra, Reyes Silvestre	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	1° Año Legislativo (2009-2010); 2° Año Legislativo (2010-2011)	JUCOPO LXI	Integrante
PT	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Vázquez González, Pedro	Posgrado	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2009-2010); 2° Año Legislativo (2010-2011); 3° Año Legislativo (2011-2012)	JUCOPO LXI	Integrante
PRD	Mayoría Relativa	Hombre	Propietario	Ríos Piter, Armando	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	2° Año Legislativo (2010-2011)	JUCOPO LXI	Integrante
PRD	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Guajardo Villarreal, Mary Telma	Posgrado	Experiencia previa	3° Año Legislativo (2011-2012)	JUCOPO LXI	Presidente
PAN	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Pérez Cuevas, Carlos Alberto	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	3° Año Legislativo (2011-2012)	JUCOPO LXI	Integrante
PANAL	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Kahwagi Macari, Jorge Antonio	Superior	Experiencia previa	3° Año Legislativo (2011- 2012)	JUCOPO LXI	Integrante

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Anexo 7 Listado de Diputados que Pertenecieron a la Mesa Directiva en la LXII Legislatura

Partido político	Tipo elección	Género	Estatus	Nombre	Escolaridad	Experiencia legislativa previa	Periodos	Órgano gobierno	Cargo
PAN	Mayoría Relativa	Hombre	Propietario	Torres Cofiño, Marcelo de Jesús	Superior	Sin experiencia legislativa previa	2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII, JUCOPO LXII	Integrante
PRI	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Arroyo Vieyra, Francisco Agustín	Superior	Muy experto	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Presidente, Vicepresidente
PRD	Mayoría Relativa	Mujer	Propietario	Álvarez Ruiz, Aleida	Superior	Experto	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014)	MESA LXII	Vicepresidente
PRI	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Retamoza Vega, Patricia Elena	Superior	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2012-2013)	MESA LXII	Vicepresidente
PAN	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	González Morfín, José	Superior	Muy experto	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013- 2014)	MESA LXII	Vicepresidente , Presidente
PAN	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Azuara Zúñiga, Xavier	Superior	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014)	MESA LXII	Secretario
PRI	Mayoría Relativa	Mujer	Propietario	Rellstab Carreto, Tanya	Posgrado	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2012-2013)	MESA LXII	Secretario
PRD	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Cedillo Hernández, Ángel	Sin Dato	Sin experiencia legislativa previa	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014)	MESA LXII	Secretario
PVEM	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Orozco Gómez, Javier	Superior	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Secretario
PT	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Núñez Monreal, Magdalena del Socorro	Superior	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014- 2015)	MESA LXII	Secretario
PANAL	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Bribiesca Sahagún, Fernando	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014)	MESA LXII	Secretario
MC	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Gómez Pozos, Merilyn	Superior	Sin experiencia legislativa previa	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Secretario

PRI	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Velázquez Sánchez, Maricela	Superior	Sin experiencia legislativa previa	2° Año Legislativo (2013-2014)	MESA LXII	Vicepresidente
PRI	Mayoría Relativa	Mujer	Propietario	Carreño Mijares, Angelina	Superior Trunca	Sin experiencia legislativa previa	2° Año Legislativo (2013-2014)	MESA LXII	Secretario
PRD	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Moreno Rivera, Julio César	Superior	Experiencia previa	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Presidente
PAN	Mayoría Relativa	Hombre	Propietario	Heredia Lizárraga, Martín Alonso	Superior	Sin experiencia legislativa previa	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Vicepresidente
PRD	Mayoría Relativa	Mujer	Propietario	Rosas Montero, Lizbeth Eugenia	Posgrado	Experiencia previa	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Vicepresidente
PVEM	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Torres Mercado, Tomás	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Vicepresidente
PRI	Mayoría Relativa	Mujer	Propietario	Corrales Corrales, Francisca Elena	Superior	Experiencia previa	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Secretario
PAN	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Chan Lugo, Sergio Augusto	Superior	Experiencia previa	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Secretario
PANAL	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	González Roldán, Luis Antonio	Superior	Experiencia previa	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Secretario
PRD	Mayoría Relativa	Mujer	Propietario	Saldaña Fraire, Graciela	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Secretario
PRD	Mayoría Relativa	Hombre	Propietario	Aureoles Conejo, Silvano	Posgrado	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2012 - 2013); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII, MESA LXII	Presidente
PAN	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Zavala Peniche, María Beatriz	Posgrado	Muy experto	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Vicepresidente
PRI	Mayoría Relativa	Mujer	Propietario	Barrera Fortoul, Laura	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII	Secretario

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Anexo 8

Listado de Diputados que Pertenecieron a la Junta de Coordinación Política en la LXII Legislatura

Partido político	Tipo elección	Género	Estatus	Nombre	Escolaridad	Experiencia legislativa previa	Periodos	Órgano gobierno	Cargo
PAN	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Villarreal García, Luis Alberto	Superior	Experto	1° Año Legislativo (2012-2013)	JUCOPO LXII	Presidente
	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Beltrones Rivera, Manlio Fabio	Superior	Experto	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII	Presidente
PVEM	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Escobar y Vega, Arturo	Posgrado	Experto	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII	Integrante
	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Anaya Gutiérrez, Alberto	Posgrado	Experto	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII	Integrante
MC / MORENA	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Monreal Ávila, Ricardo	Posgrado	Experto	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII	Integrante
	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Cerda Franco, María Sanjuana	Superior	Sin experiencia legislativa previa	1° Año Legislativo (2012-2013); 2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII	Integrante
PRD	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Alonso Raya, Agustín Miguel	Superior	Experto	2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII	Presidente
	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Trejo Reyes, José Isabel	Superior	Experto	2° Año Legislativo (2013-2014)	JUCOPO LXII	Integrante
PAN	Mayoría Relativa	Hombre	Propietario	Torres Cofiño, Marcelo de Jesús	Superior	Sin experiencia legislativa previa	2° Año Legislativo (2013-2014); 3° Año Legislativo (2014-2015)	MESA LXII, JUCOPO LXII	Integrante

MC	Representación Proporcional	Hombre	Propietario	Samperio Montaña, Juan Ignacio	Superior	Experto	3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII	Integrante
PRD	Mayoría Relativa	Hombre	Propietario	Aureoles Conejo, Silvano	Posgrado	Experiencia previa	1° Año Legislativo (2012 - 2013); 3° Año Legislativo (2014-2015)	JUCOPO LXII, MESA LXII	Presidente
PANAL	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Garfias Gutiérrez, Lucila	Posgrado	Experiencia Previa	1° Año Legislativo (2012- 2013)	JUCOPO LXII	Integrante

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Anexo 9

Listado de Diputados que Presidieron Alguna Comisión Relevante en la LXI Legislatura

Comisión	Legislatura	Partido político	Tipo elección	Género	Estatus	Nombre	Escolaridad	Experiencia legislativa previa	Importancia comisión
Atención a grupos vulnerables	LXI	PRI	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	De la Torre Valdez, Yolanda	Posgrado	Experiencia previa	Actividad legislativa
Derechos Humanos	LXI	PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Cadena Morales, Manuel	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Desarrollo social	LXI	PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Flores Rico, Carlos	Superior Trunca	Experiencia previa	Actividad legislativa
Economía	LXI	PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Guajardo Villarreal, Ildefonso	Posgrado	Experiencia previa	Actividad legislativa
Educación pública y Servicios educativos	LXI	PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Padilla López, José Trinidad	Superior	Sin experiencial legislativa previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Energía	LXI	PAN	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Cantú Rodríguez, Felipe de Jesús	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa
Función pública	LXI	PVEM	Representación proporcional	Hombre	Suplente	Del Mazo Maza, Alejandro	Superior	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa
Gobernación	LXI	PAN	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Castilla Marroquín, Agustín Carlos	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Hacienda y crédito público	LXI	PAN	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Becerra Pcoroba, Mario Alberto	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa
Justicia	LXI	PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Benítez Treviño, Víctor Humberto	Posgrado	Experiencia previa	Actividad legislativa
Medio ambiente y Recursos Naturales	LXI	PVEM	Representación proporcional	Mujer	Propietario	Salinas Sada, Ninfa Clara	Superior	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa
Participación ciudadana	LXI	PRD	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Santana Alfaro, Arturo	Superior	Experiencia previa	Coyuntura política
Presupuesto y cuenta pública	LXI	PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Navarrete Prida, Jesús Alfonso	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa

Puntos constitucionales	LXI	PRD	Representación proporcional	Hombre	Suplente	Sánchez Cortés, Hilario Everardo	Sin dato	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	LXI	PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Rodríguez Hernández, Jesús María	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa. Conocimiento técnico especializado
Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	LXI	PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Solís Acero, Felipe	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa. Conocimiento técnico especializado
Salud	LXI	PAN	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Osuna Millán, Miguel Antonio	Posgrado	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa
Seguridad social	LXI	PRD	Representación Proporcional	Mujer	Propietario	Bernardino Rojas, Martha Angélica	Superior	Experiencia Previa	Actividad legislativa
Seguridad social	LXI	PRD	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	López Paredes, Uriel	Superior trunca	Experiencia previa	Actividad legislativa
Seguridad pública	LXI	PAN	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Ovando Patrón, José Luis	Superior	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa
Trabajo y previsión social	LXI	PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Soto Martínez, Leobardo	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa
Transporte	LXI	PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Gil Ortiz, Francisco Javier Martín	Superior	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.

Anexo 10

Listado de Diputados que Presidieron Alguna Comisión Relevante en la LXII Legislatura

Comisión	Legislatura	Partido político	Tipo elección	Género	Estatus	Nombre	Escolaridad	Experiencia legislativa previa	Importancia comisión
Atención a grupos vulnerables	LXII	PRI	Mayoría relativa	Mujer	Propietario	Ruíz Sandoval, Cristina	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa
Comunicaciones	LXII	PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Gutiérrez de la Garza, Héctor Humberto	Posgrado	Experto	Coyuntura política
Derechos de la niñez	LXII	PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Ortiz García, Salvador	Superior	Experto	Actividad legislativa
Derechos de la niñez	LXII	PRD	Representación proporcional	Mujer	Propietario	Juárez Piña, Verónica Beatriz	Superior	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa
Economía	LXII	PAN	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Sánchez Ruiz, Mario	Superior	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Educación pública y Servicios educativos	LXII	PRD	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	De la Vega Membrillo, Jorge Federico	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Energía	LXII	PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Bernal Gutiérrez, Marco Antonio	Posgrado	Experiencia previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Gobernación	LXII	PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Salgado Peña, Abel Octavio	Superior Trunca	Experiencia previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Gobernación	LXII	PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Moreno Cárdenas, Rafael Alejandro	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Hacienda y crédito público	LXII	PAN	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Trejo Reyes, José Isabel	Superior	Experto	Actividad legislativa. Coyuntura política
Hacienda y crédito público	LXII	PAN	Representación proporcional	Mujer	Propietario	Aguilar Rodríguez, Aurora de la Luz	Superior	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Justicia	LXII	PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Pacheco Rodríguez, Ricardo Fidel	Superior	Experto	Actividad legislativa. Coyuntura política
Medio ambiente y Recursos naturales	LXII	PVEM	Mayoría relativa	Mujer	Propietario	López Moreno, Lourdes Adriana	Superior	Sin experiencia legislativa previa	Actividad legislativa

Presupuesto y cuenta pública	LXII	PRI	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Treviño Villarreal, Pedro Pablo	Posgrado	Experiencia previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Puntos constitucionales	LXII	PRD	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Moreno Rivera, Julio César	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa
Puntos constitucionales	LXII	PRD	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Sánchez Camacho, Alejandro	Superior	Experto	Actividad legislativa
Radio y televisión	LXII	PVEM	Representación proporcional	Hombre	Propietario	González Luna Bueno, Federico José	Superior	Sin experiencia legislativa previa	Coyuntura política
Régimen, reglamentos y prácticas parlamentarias	LXII	PAN	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Aguilar Vega, Marcos	Posgrado	Experiencia previa	Actividad legislativa. Conocimiento técnico especializado
Salud	LXII	PAN	Mayoría relativa	Hombre	Propietario	Dávila Delgado, Mario Alberto	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa
Salud	LXII	PAN	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Cortés Berumen, Isaías	Posgrado	Experiencia previa	Actividad legislativa
Seguridad pública	LXII	PAN	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Anaya Llamas, José Guillermo	Posgrado	Experto	Actividad legislativa
Trabajo y previsión social	LXII	PRI	Mayoría relativa	Mujer	Propietario	Delgadillo González, Claudia	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Trabajo y previsión social	LXII	PRI	Representación proporcional	Hombre	Propietario	Salgado Delgado, Fernando	Superior	Experiencia previa	Actividad legislativa. Coyuntura política
Transporte	LXII	PAN	Representación p.	Hombre	Propietario	Muñoz Márquez, Juan C.	Sin dato	Sin experiencia	Actividad legislativa

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos obtenida del Sistema de Información Legislativa de la Cámara de Diputados y del Sistema de Información Legislativa de la SEGOB.