



CRV-VII-05-14

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

## **CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VII**

*Red de Investigadores Parlamentarios en Línea  
Enero-agosto 2014*

Ponencia presentada por

**Gibrán Domínguez López**

### **“LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA: SU INJERENCIA EN EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS”**

**Febrero 2014**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
e-mail: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

## **LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA: SU INJERENCIA EN EL FUNCIONAMIENTO INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Gibrán Domínguez López**

### **I. Resumen**

Cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en el Congreso, los estudios académicos se avocaron principalmente al análisis del acotamiento de poder que presentó el Ejecutivo ante un Legislativo que inauguraba entonces una etapa de vida institucional independiente. Sin embargo, el funcionamiento interno del Congreso de la Unión —y específicamente el de la Cámara de Diputados— se realizaba aún bajo una estructura orgánica y un marco jurídico amoldados a la jerarquía de un partido predominante.

En el año 2010, cada cámara del Congreso de la Unión creó su propio reglamento y abrogó el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos que presentaba desde hacía varios años una ineficiencia para la nueva realidad parlamentaria mexicana. La aprobación de estos nuevos ordenamientos ha sido el último gran esfuerzo de una larga serie de adecuaciones que han buscado mejorar la manera en que el congreso cumple sus facultades.

La entrada en vigencia del nuevo reglamento de la cámara baja significó, al mismo tiempo, la formalización de la primacía que ejerce la Junta de Coordinación Política (JUCOPO) sobre los demás órganos parlamentarios, pues sus atribuciones le permiten intervenir en el funcionamiento de las comisiones y de la Mesa Directiva, así como en tareas administrativas y presupuestarias del congreso. Académicos y políticos han señalado el caso y han llegado a considerar a la JUCOPO como la comisión de gobierno con mayores alcances, en comparación con sus pares de otros países.

Corresponde, entonces, a la academia estudiar la injerencia que este órgano de gobierno tiene en la Cámara de Diputados y proponer modificaciones que contribuyan a una mayor democratización al interior de nuestro parlamento. Es ésta la finalidad del presente trabajo.

## II. Planteamiento del problema

### 1. Los estudios parlamentarios

El Parlamento como institución clave dentro del estado democrático de derecho es una materia a la cual las ciencias políticas y jurídicas han prestado menor atención en comparación con otros campos. Su estudio comenzó a cobrar mayor fuerza a nivel internacional apenas en la segunda mitad del siglo pasado y en un inicio se limitó al análisis de su marco jurídico y reglamentario. Sin embargo, la relevancia que ha obtenido el ejercicio parlamentario en las democracias modernas obligó a la academia a tomar en consideración el aspecto político que se presenta tanto en su funcionamiento y organización internos como en las relaciones que mantiene con los poderes Ejecutivo y Judicial, así como con las instancias autónomas.

Los estudios parlamentarios, generalmente localizados bajo el título de *derecho parlamentario*, contemplan al conjunto de normas y de relaciones constituidas a su amparo que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de derecho (Santoalla López, 2013).

La representación debe concebirse aquí en una doble connotación consecuente: por una parte, se refiere a una vertiente del derecho político de todo ciudadano a participar en las decisiones de la colectividad y, a su vez, a una de las funciones —junto a la de control, la legislativa y la jurisdiccional— sobre las cuales todo parlamento o asamblea se fundamenta. Es por este motivo que el jurista León Martínez-Elipe (1984:416), al referirse al derecho parlamentario, advierte que no puede considerársele sólo como “un conjunto normativo regulador de trámites, sino más bien como *ordenación garante de la libertad* a cuyo aseguramiento han de contribuir las decisiones políticas parlamentarias.”

La calidad de la de la democracia depende de la calidad de la representación, y en México ésta se vio coartada, en su sentido formal y material, durante la mayor parte del siglo XX a causa de diferentes prácticas y deficiencias jurídicas que dieron lugar a la predominancia del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la vida política del país. Con la aparición de los primeros legisladores de oposición en la década de los setenta, tras las reformas al marco normativo constitucional y electoral, se dieron también los primeros pasos hacia el fortalecimiento —progresivo, constante y lento— de un congreso que distaba mucho de fungir como un verdadero parlamento. Los partidos políticos

distintos al PRI lograron, en 1988, sumar cierta cantidad de curules en la asamblea nacional que hizo que el partido hegemónico no alcanzará una mayoría calificada, necesaria para realizar modificaciones de carácter constitucional. En 1997 las reformas y los resultados electorales inauguraron finalmente la etapa de los gobiernos divididos, donde el partido del Ejecutivo no contaría más con la mayoría absoluta en el congreso; etapa que permanece y describe aún hoy nuestra realidad política.

De manera casi paralela a la vida institucional, aunque con cierto desfase, la investigación académica acerca de la actividad del Congreso ha presentado un avance considerable pero todavía insuficiente. Alonso Lujambio incluso llegó a señalar en 1995 que la ciencia política mexicana no había podido hacer propuestas atendibles sobre cómo fortalecer el congreso porque sencillamente no lo conocía. Es indudable que desde entonces se ha generado un amplio bagaje que, no obstante, se ha centrado principalmente en la relación que el Poder Legislativo tiene, mediante diversos medios, con el Ejecutivo —acaso porque buena parte de la serie de sucesos a partir de esta relación ocurrían por primera vez en el país. Sigue pendiente ahondar en el estudio de la organización y funcionamiento del congreso.

## **2. La injerencia de la Junta de Coordinación Política**

En lo que respecta a la Cámara de Diputados, el órgano que a este trabajo interesa, su organización ha sufrido diversas modificaciones en los últimos años como parte de una adaptación propia de las nuevas necesidades surgidas de un funcionamiento no subordinado al Ejecutivo. Estos cambios, por supuesto, han afectado de forma importante la operación diaria de la asamblea. La última gran reforma de este tipo tuvo lugar a finales de 2010 con la aprobación del *Reglamento de la Cámara de Diputados* que sustituyó definitivamente<sup>1</sup> al Reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (vigente desde 1934), el cual era ya deficiente y se encontraba rebasado por el quehacer parlamentario. A la vez, el nuevo reglamento abrogó ocho acuerdos que regularon por años el actuar de la cámara baja de forma paralela, y en ocasiones de manera contraria, a la normatividad entonces vigente.

---

<sup>1</sup> Meses antes, el Senado de la República había aprobado de forma novedosa un reglamento exclusivo que derogaba el contenido del reglamento interior del congreso general en lo que tocaba a la organización y trabajo de la cámara alta.

Con este nuevo ordenamiento se buscó normar y clarificar muchas de las tareas diarias que la cámara ya realizaba de manera cotidiana, eliminar la diversidad de acuerdos existente sobre procesos específicos, así como incluir materias que la anterior normatividad no contemplaba (el cabildeo, por citar sólo un ejemplo).

Entre otros aspectos, el nuevo reglamento es más específico en lo que se refiere al funcionamiento de las comisiones, comités y del pleno. La modificación debe tomarse especialmente en cuenta pues éstos son los órganos que conforman la base de la estructura del Congreso.

El pleno es la autoridad máxima de la Cámara de Diputados y se compone por la totalidad de los legisladores. Las comisiones son órganos que contribuyen a que la Cámara cumpla con sus atribuciones por medio de la elaboración de dictámenes, resoluciones, opiniones o informes. Los comités, por su parte, realizan tareas de apoyo (gestoría, administración, investigación, etcétera) en las actividades del congreso.

Asimismo, el funcionamiento del pleno no puede entenderse sin hacer referencia a la Mesa Directiva y a la Junta de Coordinación Política (JUCOPO), órganos de gobierno vinculados con su dirección y coordinación. La primera, según lo indica la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOC) es la encargada de conducir las sesiones y asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del pleno. Le concierne también turnar las iniciativas, minutas y otros documentos a las comisiones, de acuerdo a la materia de los mismos. La segunda, es el cuerpo colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas a fin de alcanzar acuerdos —que se ven reflejados en las votaciones del pleno—, por lo que está integrada por los coordinadores (líderes) de cada grupo parlamentario. La actividad de ambas está relacionada en innumerables labores, que van desde el establecimiento del orden del día de cada sesión, la elaboración de la propuesta de la agenda legislativa, la organización de sesiones solemnes hasta la integración de las propias comisiones.

Sin embargo, el caso de la JUCOPO es único a nivel internacional, ya que por sus atribuciones, cuenta con más poderes en comparación con cualquier otra comisión de gobierno en el mundo, al intervenir de forma directa en tareas que usualmente

corresponderían a la Mesa Directiva y que son, inclusive, de carácter administrativo y presupuestario<sup>2</sup> (Alonso Lujambio, 2010)<sup>3</sup>.

El apoderamiento que la comisión de gobierno de nuestro país ha presentado —en detrimento de la Mesa Directiva—, ha terminado de formalizarse con la aprobación y puesta en marcha del nuevo reglamento de la cámara baja, ya que muchas de las actividades que desempeña la Mesa Directiva y el pleno se realizan a partir de propuestas acordadas previamente por la JUCOPO<sup>4</sup>. Al respecto, Lujambio (2010:398) señala:

Llevar a la comisión de gobierno la responsabilidad de las tareas administrativas supone de algún modo partidizarlas, contaminarlas con él estira y afloja cotidiano al que los líderes parlamentarios someten la agenda legislativa, y distraer su atención en asuntos en ocasiones banales que pueden adquirir un sobredimensionamiento al convertirse en nuevas piezas de la negociación entre líderes.

La primacía que desempeña la Junta —por llamar de algún modo al fenómeno— afecta de manera directa el desarrollo de las funciones de la Cámara de Diputados en dos sentidos: primero, subordina el actuar de los otros órganos legislativos y, segundo, condiciona la autonomía individual de los legisladores al momento de cada una de las votaciones, ya sea en el pleno o en comisiones.

Por supuesto que el aspecto que tiene que ver con la emisión de los votos de los congresistas —comúnmente llevada a cabo bajo la llamada *votación de bancada*— está estrechamente vinculado con el tema de la disciplina parlamentaria. Sobre ella existen dos posturas generales y opuestas. Lo que indica que este tipo de votación no representa subordinación alguna del ejercicio individual respecto de la postura de los grupos parlamentarios sino que, por el contrario, es una práctica normal en las democracias representativas que tiene el objetivo de fortalecer la gobernabilidad —cuando se refiere al

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, corresponde a la JUCOPO la aprobación de las comitivas de legisladores a realizar viajes internacionales y la asignación anual de recursos para cada uno de los grupos parlamentarios.

<sup>3</sup> De acuerdo con un estudio de los reglamentos parlamentarios mexicanos desde las Cortes de Cádiz, elaborado por Lujambio, el apoderamiento de la comisión de gobierno inició en 1824, al crearse la Gran Comisión y al asignársele la facultad de la integración de las comisiones legislativas.

<sup>4</sup> A guisa de ejemplo, baste mencionar algunas de ellas: la expedición de la convocatoria de los consejeros electorales del IFE, la formulación y modificación del orden del día de las sesiones del pleno, la postergación de la presentación ante el pleno de dictámenes aprobados en comisiones, la solicitud para que funcionarios públicos comparezcan ante el pleno, la programación de las comparecencias, entre otras.

partido en el gobierno— o bien de formar alianzas a partir de negociaciones —si se trata de la oposición.

Pablo de Bufalá Ferrer-Vidal (1992) es uno de los autores que comparte esta opinión y escribió:

“todo ello ha suscitado a menudo la ironía de los observadores [...] quienes han señalado las analogías entre el parlamentario de base y un autómatas al que se obliga a votar en cuanto se le solicita [...] Es preciso señalar que la disciplina, aunque sea amplia, nunca llega a ser absoluta”

La segunda postura afirma que, en efecto, la disciplina parlamentaria al momento de las votaciones representa un sometimiento de la voluntad individual a la decisión del líder de bancada. En este sentido, Juan José Rodríguez Prats (2006), académico y político mexicano, comenta que “más que la disciplina al partido, debe prevalecer la disciplina que se desprende del análisis racional que evalúe cada iniciativa en sus méritos.”

Para tener una mejor perspectiva, vale la pena tener presente las tres vertientes en las que de acuerdo con Laura Valencia Escamilla (2005:7) se encuentran los incentivos y sanciones de la disciplina parlamentaria:

... la primera se refiere al liderazgo del partido y la influencia que los líderes nacionales mantienen sobre los legisladores respecto a la nominación y a la carrera política de sus miembros. La segunda vertiente se encuentra en el marco legal y es el conjunto de reglas que moldean la conducta y las interacciones de los individuos y las organizaciones. La tercera se localiza en la naturaleza de las iniciativas, entendidas en el contexto en el que son votadas.

Hay que resaltar que la JUCOPO y sus integrantes tienen injerencia en cada una de las vertientes señaladas por Valencia Escamilla, dentro de la relación que sostienen con los órganos y los grupos parlamentarios, respectivamente. En este sentido, la subordinación de los órganos legislativos se da principalmente a partir de la segunda vertiente y el condicionamiento de la labor de los legisladores, en la primera y tercera vertientes. Tales usos transgreden los principios de libertad y de igualdad del derecho parlamentario (Bátiz, 1999).

La organización que presenta actualmente la cámara baja del Congreso de la Unión puede describirse entonces, con base en lo mencionado, como medianamente horizontal y de una esencia fundamentalmente vertical (acaso como consecuencia de la tradición política que caracterizó el actuar del PRI en los años de sus mandatos). Mucho tiene que ver la partidización a la que ha tendido en los últimos años la política nacional, donde la JUCOPO y su funcionamiento son una de las expresiones más representativas. Porfirio Muñoz Ledo ha señalado el caso en distintas ocasiones y lo explica de la siguiente manera: “en vez de haberse parlamentarizado el régimen presidencial, como aconsejaba la necesidad de construir mayorías estables, se ha presidencializado el Congreso por vía de la supeditación de los grupos parlamentarios a los caudillos.”<sup>5</sup> En el mismo sentido, Rodríguez Prats (2006:476) apunta: “hasta ahora la Junta de Coordinación Política ha sido más [el] escenario donde se disputan espacios de poder que el ámbito para ejercer un liderazgo responsable que permita a ambas cámaras hacer adecuadamente su trabajo. Aquí, desde mi punto de vista, está la falla central del Congreso mexicano.”

En cualquier parlamento resulta indispensable la labor que los líderes de las diferentes fuerzas políticas lleven a cabo a efecto de lograr acuerdos y alianzas. Ésta, por supuesto, debe privilegiar lo que Carzola Prieto (1985) denomina el *principio de la lealtad a la institución* antes que los intereses de particulares o de cualquier partido político.

### **3. Las reformas constitucionales en la LXII Legislatura**

La participación que tuvo la Cámara de Diputados ante la serie de propuestas de reformas a la Constitución que ha presentado el presidente Enrique Peña Nieto al congreso, en el primer año de su mandato, está claramente marcada por la influencia de la JUCOPO. Es necesario observar el desarrollo que tuvo el proceso legislativo en la aprobación de dos de las reformas —la político-electoral y la energética— para comprobarlo.

En ambos casos el Ejecutivo Federal presentó las propuestas, de manera independiente y en distintas fechas, al Senado de la República, donde fueron analizadas y aprobadas por las comisiones y el pleno, respectivamente. Cuando las minutas fueron recibidas por la cámara baja, la Junta acordó “dispensar” el trámite de turnarlas a comisiones e instruyó a

---

<sup>5</sup> “La rendición de la política”, editorial publicada en el diario *El Universal* el 16 de agosto de 2005.

la Mesa Directiva para que fueran incluidas en el orden del día de la misma fecha de recepción, por considerarlas como trámites de “urgente y obvia resolución”.<sup>6</sup>

La decisión que la JUCOPO tomó interviene de manera negativa en el desempeño de la cámara en al menos tres aspectos vinculados entre sí. En primer lugar, excluyó la participación de las comisiones ordinarias, que son los órganos especializados, encargados de realizar el análisis sobre la viabilidad jurídica y técnica de los proyectos de ley o decreto, y de dictaminar de acuerdo a ésta. En segundo, desestimó la responsabilidad que como cámara revisora tenía la Cámara de Diputados dentro del proceso legislativo, señalado en el artículo 72 constitucional. Por último, vulneró la autonomía del congreso, como parte del juego de pesos y contrapesos, al aprobar la propuesta del Ejecutivo sin haberla estudiado, tal como se hacía en los años en los que el PRI fungía como el partido hegemónico y el Legislativo actuaba como una caja de resonancia de la voluntad presidencial.

Si bien es cierto que el recurso de calificar un asunto con el carácter de urgente y obvia resolución, a efecto de votarse directamente en el pleno sin antes ser dictaminado por las comisiones ordinarias, está contemplado en el reglamento vigente de la Cámara de Diputados (artículo 82), valdría la pena examinar qué tan adecuado es implementarlo cuando los proyectos de iniciativa o decreto que se someterán a votación buscan modificar el marco constitucional. El reglamento del Senado de la República, por ejemplo, aunque establece la moción de *urgente resolución*, especifica también que ésta “no puede ser invocada tratándose de reformas o adiciones a la Constitución”. En un sentido hasta cierto punto similar, el artículo 71 de nuestra Carta Magna excluye de las iniciativas de *trámite preferente* a aquéllas que pretendan reformar o adicionar el texto constitucional.

Resulta entonces contradictorio que una de las tres partes involucradas en el proceso legislativo esté facultada para aprobar reformas constitucionales mediante un trámite mínimo. Más aún si la propuesta de omitir la elaboración de un dictamen y su discusión — tareas a las que está obligada— proviene del acuerdo de cuatro (de quinientos) diputados y es ratificado, mediante votación económica, por la mayoría simple de los legisladores presentes en el pleno.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Sin omitir que tal acuerdo fue avalado, a su vez, por la mayoría del Pleno de la Cámara.

<sup>7</sup> Cabe señalar que el reglamento del Senado indica que para que una moción de urgente resolución sea llevada a cabo, debe ser aprobada por dos terceras partes de los legisladores presentes en la sesión del pleno.

### **III. A manera de conclusiones**

a) La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión es un órgano colegiado cuyas funciones y facultades exceden su carácter de conciliador y promotor de acuerdos al interior de la asamblea. El hecho afecta de manera negativa el proceso legislativo, así como las funciones de control y presupuestaria de la Cámara, ya que subordina la acción de los órganos parlamentarios y de los legisladores.

b) La actuación de los legisladores en comisiones y otros órganos legislativos se ve supeditada al coordinador de su grupo parlamentario debido a que su integración depende inicialmente de la JUCOPO y a que el reglamento le otorga un considerable marco de acción sobre ellos. Sucede lo mismo con el sentido de las votaciones en el pleno, ya que corresponde al coordinador de bancada la administración de recursos y prerrogativas del grupo parlamentario.

c) Las propuestas de modificación a la Ley Orgánica del Congreso General, al Reglamento de la Cámara de Diputados y demás normatividad deben de tender a equilibrar el margen de acción *i)* entre la JUCOPO y la Mesa Directiva, en lo que toca a la dirección y coordinación del Pleno; y *ii)* entre la Junta y las comisiones ordinarias en lo relacionado con el proceso legislativo y la función de control (especialmente en la organización y realización de las comparecencias).

### **Comentario final**

La problemática descrita en el presente texto se manifiesta evidente en una asamblea representativa que hace menos de dos décadas comenzó a desempeñarse como un órgano autónomo e independiente del Poder Ejecutivo, en un cambio al que puede considerársele poco menos que abrupto. Sin duda, en los últimos años el margen de acción del Ejecutivo se ha visto acotado formal y materialmente ante el ejercicio parlamentario y el congreso ha tenido que hacer frente al reto con una estructura que aún arrastra ciertos rasgos de una costumbre hegemónica y poco democrática. La adecuación del parlamento —que en realidad es una tarea inacabable— se ha venido dando a través de un proceso lento, en el que aún quedan puntos específicos pendientes de atender. La injerencia que la Junta de Coordinación Política tiene en la Cámara de Diputados es uno de ellos. Así mismo, corresponde tanto a la academia, como a la ciudadanía estudiarlo y

proponer modificaciones que aporten a un mejor desempeño del congreso. De otra manera, se verificaría lo que hace casi 20 años Lujambio (1995) previó:

“...pensar en un Ejecutivo acotado sin que el Legislativo se haya fortalecido para asumir responsablemente sus nuevas tareas es una fórmula nefasta, una especie de carta de garantía de descrédito de la democracia.”

#### IV. Fuentes bibliográficas

- Bátiz Bernardo (1999), *Teoría del derecho parlamentario*, Oxford University Press, México.
- Bufalá Ferrer-Vidal, Pablo de (1992), *Derecho parlamentario*, Oxford University Press, México.
- Berlín Valenzuela Francisco (1995), *Derecho Parlamentario*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cazorla Prieto, Luis María (1985), *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid.
- Chávez Hernández, Efrén (2009), *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM y Senado de la República, México.
- Lujambio, Alonso (2010), “Mesa Directiva y Comisión de gobierno. Una anomalía parlamentaria mexicana en perspectiva comparada” en *Estudios congresionales*, Cámara de Diputados, México.
- (1995), *Federalismo y congreso. El cambio político de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- Martínez-Elipe, León (1984), “Dimensionalidad del derecho y concepto del derecho parlamentario” en *Primeras jornadas de derecho parlamentario*, Vol. II, Congreso de los diputados, Madrid.
- Rodríguez Prats, Juan José (2006), *Desencuentro y parálisis en el congreso mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.
- Santoalla López, Fernando (2013), *Derecho parlamentario español*, Ed. Dykinson, Madrid.
- Salazar Abaroa, Enrique (2005), *Derecho político parlamentario*, M. A. Porrúa y Cámara de Diputados, México.
- Tosi, Silvano (1996), *Derecho parlamentario*, M. A. Porrúa, México.
- Valencia Escamilla, Laura (2005), *La disciplina parlamentaria en México. La LVII Legislatura de la Cámara de Diputados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México.