

LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN EL SENADO. UNA OMISIÓN CONSTITUCIONAL

Jesús RAMÍREZ MILLÁN*

Al doctor Diego Valadés, Rodrigo Gutiérrez y Susana Thalía Pedroza de la Llave por sus valiosas orientaciones y apoyo

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Antecedentes.* III. *Breve historia del origen de los grupos parlamentarios.* IV. *Algunos conceptos.* V. *Importancia de los grupos parlamentarios.* VI. *Los grupos parlamentarios en la Ley Orgánica del Congreso General.* VII. *Consideraciones.* VIII. *Propuesta de modificación al artículo 70 constitucional.* IX. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En la evolución del Poder Legislativo mexicano, las disposiciones constitucionales que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras han sido objeto de reformas y adiciones con el firme propósito, se dice, de fortalecer a este poder.

Sin embargo, la finalidad antes mencionada ha sido difícil de lograr ante los numerosos obstáculos que se han presentado para la misma, y entre los que se encuentra la figura de la no reelección.

Entre las reformas realizadas para el fortalecimiento del Poder Legislativo mexicano resultó trascendental la reforma política de 1977, mediante la cual se promovió el pluralismo al interior de la Cámara de Diputados.

* Profesor e investigador en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Sinaloa.

La consecuencia de esta reforma es que con ella se modificó el sistema representativo para dar sustento constitucional a un sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario en la Cámara de Diputados.

Con la pluralidad al interior de la Cámara de Diputados y la modificación a nuestro sistema representativo, fue que en el párrafo tercero del artículo 70 de nuestra Constitución federal se establecieron las bases para la organización de los grupos parlamentarios al tenor siguiente: “La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara de Diputados”.

Sin embargo, de la lectura del texto constitucional citado se obtiene que la reforma sólo fue para *la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido*, es decir, para la organización de los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, no así para los integrantes de la Cámara de Senadores, aspecto éste que en ese momento fue explicable dado que el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario sólo alcanzaba a la primera.

Habiéndose reformado la Constitución, en 1993, para dar cabida a este sistema también en la Cámara de Senadores, ya no resulta comprensible que dicho texto no haya sido objeto de adecuación para considerar a ambas cámaras en sus disposiciones, aún más, cuando desde 1994 en la Ley Orgánica del Congreso General se empezó a legislar para los grupos parlamentarios de esta cámara.

En razón a lo anterior, con el presente trabajo se tiene la intención de llamar la atención sobre esta omisión constitucional, y presentar una propuesta al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que permita orientar una reforma en la que, además de que los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores del Congreso general tengan sustento constitucional, se establezca el requisito de la libertad para su agrupación así como el que deban regirse por su propio reglamento.

II. ANTECEDENTES

Comentaba el doctor Diego Valadés, reconocido constitucionalista mexicano, en coincidencia con Georges Burdeau, que entre los teóricos

de la democracia clásica los partidos no gozaban de buena opinión porque se les consideraba “factores de división”, incompatibles con la unidad y homogeneidad de la nación.¹

El anterior comentario resulta interesante si se considera que, actualmente, la base de los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados es *la agrupación de diputados según su filiación de partido* (no cabe duda que los partidos políticos debieron recorrer un largo camino para revertir la opinión anterior y obtener su reconocimiento en la propia Constitución).

Procedería entonces entender la historia de los partidos políticos en México, lo cuál implica conocer también de la transformación de un Estado virreinal, como lo fue mucho tiempo nuestro Estado, en una República representativa, democrática y federal.

Elemento importante en esta transformación lo fueron las reformas borbónicas que establecieron el sistema intendencial, como límite a la autoridad del virrey; igualmente lo fueron las audiencias y al caso, muy especialmente, pueden citarse a las diputaciones provinciales.

Junto a estas instituciones, surgió la necesidad de preservar el espacio político del centro a fin de que el Estado se mantuviera unido, lo cual se lograría con la representación nacional, entre las formas de sociabilidad en el naciente Estado mexicano. Una de estas forma serán las fracciones parlamentarias.

Conocido el hecho histórico del 15 de septiembre de 1810 como inicio de la independencia mexicana, no lo es tanto que la independencia, lograda en 1821, será resultado de la concertación entre insurgentes y realistas con base en el Plan de Iguala.

Sobre estos hechos, el maestro Rafael Rojas hace la mención siguiente:

Al despliegue institucional de las diputaciones provinciales, que posibilitó el segundo juramento de la Constitución de Cádiz en 1820, se sumó, con la independencia, la necesidad de fundar la representación nacional. Entre 1820 y 1823, mientras los cuerpos locales del antiguo régimen recuperaban el mandato cedido al rey durante el pacto monárquico, surgía, dentro del nuevo Estado, un órgano legislativo central que representaba a toda la ciudadanía del territorio: El Congreso. De modo que la adopción del sistema federal de gobierno, en enero de 1824, fue la convergencia última de

1 Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 109.

dos articulaciones paralelas: la de las soberanías regionales y la de la soberanía nacional. Sólo a través de esta doble fundación política puede comprenderse el fluido tránsito de las estructuras seculares del *pactum subiectionis* a las del moderno *pactum societatis*.²

En esta historia, en la lucha por un Estado monárquico y uno republicano, borboneses y republicanos jugaron un trascendental papel de grupos, manejando referencias doctrinales de la época y creándose enfrentamientos entre diputados del centro y los de provincia; pero al sustituirse el Congreso por una Junta Instituyente ya no existió un espacio propicio para grupos parlamentarios.

Restituido el Congreso en 1823 se promulgaron las bases para las elecciones de una nueva representación nacional, y en la elaboración del Acta Constitutiva y de la Constitución Federal de 1824, fueron tres las tendencias:

Una, asociada al aspecto aristocrático, se orientaba hacia una República centralista, otra por el federalismo y otra más con un carácter intermedio; esta última, representada por Teresa de Mier, se basaba en dejar a las provincias las facultades muy precisas para proveer a las necesidades de su interior y no se destruyese la unidad del Estado.

Lo anterior dio lugar a grupos parlamentarios divididos en federalistas y centralistas pero una vez promulgada la Constitución Federal de 1824, se reorganizaron de acuerdo a los programas que resultaron del pacto entre monarquistas y republicanos, en vez de incorporarse a éstos como grupos con proyectos propios.

Esta incongruencia de los grupos se justificaba, según algunos autores, en que los mismos no tenían una relación extracámaras con grupos fuertes o partidarios de sus ideas, lo que dio como resultado la ausencia de verdaderos grupos o fracciones parlamentarias durante los primeros años del Poder Legislativo mexicano; mientras que otros autores justifican esta ausencia como que todo signo de oposición podía ser contrario al espíritu de unión que la época demandaba para lograr un gobierno estable.

2 Galeana, Patricia (comp.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación-Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Todo lo anterior se desarrolló en un ambiente en el que los partidos políticos eran todavía los grandes ausentes y donde los ciudadanos no estaban acostumbrados a intervenir en la vida pública.

Morelos, en el primer Congreso de Anáhuac, y en Apatzingán, señaló bases para la elección de diputados, pero fue difícil de llevar a cabo por esa falta de participación.

En este contexto, las logias masónicas eran formas de organizaciones cívicas sin llegar a constituir partidos políticos, ya que no tenían estructura orgánica, ni normas de vida interna ni otras características más de éstos, sino que constituían medios de expresión a la que se adhería alguna fracción, aspecto éste que fue significativo en la lucha entre liberales y conservadores.

Un precursor de la lucha por la participación en la vida pública lo fue don Andrés Quintana Roo por sus propuestas de partidos de oposición que exigieran programas a los candidatos.

En los grandes movimientos de reforma e instauración de la República, la participación ciudadana sólo se dio en medio de movimientos electorales sin llegar a constituir verdaderos partidos políticos de oposición. La verdadera oposición, dicen los historiadores, surgió con los gérmenes de la revolución mexicana en el Partido Nacional Antirreeleccionista y con él se inició el esfuerzo de los mexicanos por vivir en un régimen de partido, en la pluralidad partidista y en donde, afirman los estudiosos, los grupos serían los responsables de fortalecer la organización partidaria y, con ello, a la democracia.

En este contexto, los partidos en México se fueron desarrollando, no sin poca disimulación, para arribar a un sistema de partidos y, según lo expresa Paoli Bolio, en la década de los ochenta se traza una línea en esta fecha al recordar que antes de ella había una diversidad de partidos muy distintos, de duración corta, o marginados de posiciones importantes de poder.

El mencionado autor sustenta que:

No pudo darse la competencia equitativa a la que se refiere Sartori. La competitividad de los partidos era escasa, simulada o nula. Por mucho tiempo, los partidos distintos del oficial fueron marginales, no se establecieron por décadas en entidades enteras. En buen número de estados de la República sólo había, hasta hace muy pocos años, un sólo partido. Un claro ejemplo de este tipo de entidades federativas sería Tabasco, Campe-

che, hasta hace muy poco tiempo; Colima y Quintana Roo, hasta los años ochenta. En la mayoría de los otros estados, el desarrollo de los partidos opositores empezó siendo escaso y sólo excepcionalmente, en la década anterior a los ochenta, pudieron competir en algún momento con el partido oficial.³

De igual manera, con referencia a la tipología del sistema de partidos que Sartori utiliza para clasificar siete tipos de partidos, y a los que se refiere en la forma siguiente:

- a) Sistema de partido único.
- b) Sistema de partido hegemónico.
- c) Sistema de partido dominante.
- d) Sistema bipartidista.
- e) Sistema de pluralismo limitado.
- f) Sistema de pluralismo extremo.
- g) Sistema de atomización.

Bolio desarrolla la idea de que a partir de 1988, en México, se dará el paso del partido hegemónico al partido dominante. Esto es, en los años setenta, no obstante que existen varios partidos, éstos resultan de un carácter secundario ante un solo partido.

En relación a lo anterior, adelanta que la ubicación del sistema de partidos en México, como un sistema de partido dominante, pudiera estar cambiando hacia una etapa de plena competitividad, argumentación que parece tener razón con los resultados del 2 de julio de 2000.

Con la reforma de 1963, para aplicarse en 1964, los llamados “diputados de partido” serán factor importante, ya que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con la presencia de estos diputados, daría nuevamente impulso al trabajo parlamentario y se integrarían grupos parlamentarios con intereses distintos y, a su vez, permitirá que los partidos de oposición se vean estimulados, por lo que el autor ya mencionado, citando a Duverger, expresa que:

De hecho muchos partidos en la historia, nacen después que los grupos parlamentarios; de hecho, primero llegan al parlamento grupos de ciertos intereses regionales, o de sectores sociales, de gremios, y después para te-

3 Cfr. Paoli Bolio, Francisco José.

ner una coordinación más permanente, más significativa que incluso se va dotando de ideología en el camino, se constituyen en partidos. En la medida en que empieza a verse un trabajo parlamentario que cobra sentido principalmente para los opositores, pero también para los miembros del partido oficial; los partidos empiezan a tener alguna realidad mayor, esto es lo que caracteriza un poco las décadas de los años sesenta y ochenta; el trabajo parlamentario y la discusión política que adquiere cada vez mayor interés y significación pública.

Esta afirmación, constante en diversos estudios realizados sobre los grupos parlamentarios, también requerirá de ser valorada a partir del trabajo parlamentario desarrollado por los grupos en las últimas legislaturas.

La actividad de los grupos parlamentarios, en la medida que se realiza sólo en apoyo partidista, o bien sin considerar la ideología del partido que representa ante la Cámara, envía mensajes confusos y dispersos a la sociedad.

III. BREVE HISTORIA DEL ORIGEN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Juan José Ríos, estudioso del derecho parlamentario, haciendo referencia al maestro Héctor Fix-Zamudio, expone que:

Durante la época de esplendor del órgano legislativo, o sea, en el siglo XIX y los años anteriores a la Primera Guerra Mundial, las funciones legislativas fueron concretadas de manera predominante en los parlamentos, y por ello se les calificó como órganos legislativos. Ello se debía al predominio de las teorías del filósofo ginebrino Juan Jacobo Rousseau, según el cual en el parlamento se depositaba la “voluntad general”, que se expresaba en la ley.⁴

Exposición con la que mueve al interés por conocer de la participación de los grupos o fracciones parlamentarias, para lograr este predominio y saber si al realizar sus funciones legislativas a éstos los guiaba una misma ideología.

4 Ríos Estavillo, Juan José, *Legislación*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997, colección Panorama del Derecho Mexicano.

Así, de la investigación realizada para tal efecto se obtuvo que los grupos parlamentarios, en su evolución, han tenido formas y actuaciones muy variadas.

En el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, una de las obras consultadas sobre el tema, se lee lo siguiente:

Como antecedentes de los grupos parlamentarios, tenemos que éstos surgen en Inglaterra, aunque en forma ocasional, durante el siglo XII con las luchas entre el rey y el parlamento, ya que existían dos grupos: el de los *Tory* (bandido irlandés) y el de los *Whig* (rebelde presbiteriano escocés). Hasta mediados del siglo XIX fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política, que actuaban conjuntamente para lograr fines comunes pero, con el desarrollo de una estructura capaz de proveer un sistema de partidos, contendientes en elecciones, la fuerza de estos grupos parlamentarios esporádicos adquirió una definida orientación política, al grado de poder hablar de los ingleses como propensos a considerar la política como un enfrentamiento entre dos concepciones del mundo y de la vida.

Particularmente en España el Reglamento de las Cortes de 1838 señaló que, para ciertas iniciativas y actos parlamentarios, se exigiría un número mínimo de voluntades, de tal forma Morales Arroyo considera que se trata de un antecedente tácito de los grupos parlamentarios... En Francia, a pesar de que los grupos parlamentarios ya existían en la práctica, fue hasta 1910 cuando se les reconoció y reguló, pero únicamente a nivel reglamentario y no a nivel constitucional, otorgándose dicho reconocimiento con la Constitución Francesa de 1946, en su artículo 11.

Como conclusión de lo anterior, se tiene que los antecedentes de los grupos parlamentarios son diversos en Inglaterra, con relación a los antecedentes de los grupos o fracciones parlamentarias en México.

En cuanto a México, contrario a la historia de los grupos parlamentarios franceses, existiendo grupos con intereses distintos en el ejercicio de las actividades legislativas desde los inicios de este órgano, primero se les ha considerado en la Constitución y posteriormente en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Otra aportación al conocimiento de los grupos parlamentarios se puede leer en la obra de la doctora Susana Thalía Pedroza de la Llave, en los términos siguientes:

Los grupos parlamentarios son, para algunos, el antecedente de los partidos políticos y antecesores del Partido Conservador y del Liberal británico; nosotros no los podemos comparar con los actuales partidos políticos, ya que los primeros durante el siglo XVII y hasta mediados del XIX simplemente fueron asociaciones esporádicas de parlamentarios con afinidad política.⁵

IV. ALGUNOS CONCEPTOS

En esta búsqueda del conocimiento sobre los grupos parlamentarios también ha resultado indispensable saber qué se debe entender por éstos. El diccionario Cabanellas es de gran ayuda, al explicarlo en la forma siguiente:

Grupo Parlamentario: En las Cámaras Legislativas, el que constituyen los miembros que pertenecen a un mismo partido o que se integran así por conveniencias parlamentarias. Se conocen también como bloque; y en Sudamérica, por bancada.

Este núcleo posee importancia especial en Francia, donde en ocasiones el jefe de grupo, para simplificar las votaciones, lo hace por todo el grupo, incluso por los ausentes; pero no por aquellos que en un debate concreto formulen abstención o parecer distinto. En la Asamblea Nacional se requieren 30 miembros para formar grupo; en el Senado, el mínimo es de 11.⁶

Por otra parte, en el *Diccionario universal de términos parlamentarios*, coordinado por el maestro Berlín Valenzuela, se expresa:

El término *grupo*, de acuerdo con la Real Academia Española, proviene del latín *gruppō*, que significa pluralidad de seres o cosas que forman un conjunto, material o mentalmente considerado. Asimismo, este vocablo, desde el punto de vista material, hace referencia también al conjunto de elementos que se relacionan entre sí conforme a determinadas características. Mientras que la palabra *parlamentario* significa perteneciente o relativo al parlamento, así como el individuo de un parlamento pero, para el desarrollo de esta voz parlamentaria, entendemos que puede tratarse tam-

5 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, Serie E: Varios, núm. 81.

6 Cabanellas, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Buenos Aires, Argentina, Heliasta, 1997, t. IV.

bién de un individuo, de un Congreso o de una Asamblea, dependiendo del sistema de gobierno que se trate. Con lo cual, unidos estos términos, el *grupo parlamentario* se refiere al conjunto de individuos de la institución representativa (parlamento, Congreso o Asamblea) de un determinado país, que se relacionan entre sí conforme a determinadas características.⁷

Así, con apoyo en las doctrinas y conceptos vertidos en las obras citadas, se tienen bases para la formulación de un texto para utilizarlo en la agrupación de los integrantes de la misma afiliación política del Congreso general y el que pudiera ser válido tanto para la Cámara de Diputados como para la Cámara de Senadores y no como actualmente se establece en el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se menciona la agrupación de los integrantes del Poder Legislativo, de manera expresa, sólo para los integrantes de la Cámara de Diputados.

Esto es, independientemente del origen histórico de los grupos parlamentarios, es necesario actualizar el texto del mencionado artículo 70, pues como ya se adelantó, el vigente texto de dicho artículo fue explicable con la reforma política de 1977, que dio lugar sólo a la pluralidad ideológica en la Cámara de Diputados y demandó, con ello, una forma de organización de sus integrantes para el mejor desarrollo de sus actividades, pero, en la actualidad, esta explicación no resultaría válida toda vez que la pluralidad ideológica, desde 1993, también ha llegado a la Cámara de Senadores, lo que se puede demostrar con las reformas al artículo 56 de la Constitución federal a partir de esta fecha.

V. IMPORTANCIA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Conocida la historia de los grupos parlamentarios e incorporada esta figura en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1977, mediante la reforma al texto del artículo 70, surge una interrogante: *¿Cuál es la importancia de los grupos parlamentarios en la vida parlamentaria?*

Al respecto, resultarán de gran trascendencia las aportaciones del doctor Diego Valadés vertidas en su obra *El control del poder*, al estu-

7 Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

diar a los *Whips* británicos en su análisis de los grupos parlamentarios como factores de control, y lo cual hace al tenor de los siguientes argumentos:

La importancia de los grupos parlamentarios es tal, que aún cuando sus planteamientos no se traduzcan necesariamente en decisiones de las cámaras, de cualquier manera se entiende que están desplegando acciones de control (Aragón, *Constitución...*, p. 170). Con esta tesis de Aragón acerca del papel de la minoría como factor de control político coincide Sánchez Navarro.

La circunstancia debe ser examinada en sus consecuencias profundas porque demuestra hasta qué punto es relevante la presencia de partidos de oposición en la vida parlamentaria. Si bien se requiere de una mayoría para gobernar, sólo se necesita una presencia para ejercer funciones de control. Y esto último es esencial para que toda la estructura del sistema constitucional se ponga en movimiento.⁸

Por su parte, de una manera sencilla la doctora Pedroza de la Llave, y haciendo alusión a Fernando Santaolalla, recapitula sobre el tema en la forma siguiente:

La importancia de los grupos o fracciones parlamentarias radica en ser considerados como formas de organización que realizan tareas propias de la Cámara, coadyuvan al mejor desarrollo del proceso legislativo, garantizan la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas y facilitan la participación de los parlamentarios —diputados y senadores— en sus diversas actividades.

En resumen, los grupos parlamentarios son considerados como importantes órganos de apoyo de la institución representativa.⁹

La importancia de los grupos parlamentarios, a la luz de los autores mencionados, resulta coincidente; sin embargo, el doctor Valadés nos advierte de la necesidad de profundizar en el tema a partir de considerar a los grupos como formas de control, al tiempo que también resultan interesantes las recomendaciones que Miguel Carbonell hace, citando a Manuel García Pelayo, en los términos siguientes:

8 Valadés, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2000.

9 Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *op. cit.*, nota 5.

La mayoría no dispone de un poder ilimitado ni sobre el Estado, ni en el seno del Estado... [por lo que] ha de actuar dentro de los límites del área que la Constitución le asigna al Estado... adaptándose al orden de competencias establecido por la Constitución y las leyes... [en consecuencia] las decisiones tomadas por la mayoría parlamentaria no son *eo ipso* justas ni constitucionales, y tanto en defensa de las minorías como en interés de la Constitución, debe haber la posibilidad de cuestionar su validez ante una jurisdicción constitucional.¹⁰

VI. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS EN LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL

Como ya se ha mencionado, con antecedente en la reforma de 1963 —operada en 1964— para crear los “diputados de partido” y la reforma política de 1977, el sistema mixto de representación proporcional con dominante mayoritario sentó sus bases para que en la Cámara de Diputados se diera mayor acceso a las minorías, y sólo en 1993 este sistema arribó a la Cámara de Senadores mediante la figura del senador de primera minoría.

También se ha dicho que con la reforma política de 1977 se establecieron bases para la agrupación de los diputados con la misma afiliación partidista, no así para los senadores, esto último explicable en cuanto que el sistema mixto llegó a esta cámara hacia 1993.

En estas condiciones, con la Ley Orgánica del 25 de mayo de 1979, reformada el 28 de diciembre de 1981, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en congruencia con la pluralidad que llegaba a la Cámara de Diputados, regulaba su estructura y funcionamiento, estableciendo las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, no así para los senadores, por las razones antes expuestas.

De esta manera, en el título segundo, denominado *de la Cámara de Diputados*, en el capítulo III se destinaba la sección primera para establecer las disposiciones sobre los grupos parlamentarios.

Posteriormente, sin haberse adecuado el texto del artículo 70 constitucional, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de ju-

10 Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000.

lio de 1994, además de contemplar en el título segundo, capítulo III, en los artículos comprendidos del 31-37 disposiciones relacionadas con los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados, en su título tercero, capítulo VI, estableció también disposiciones en los artículos 94-99 para regular a los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores.

Para que el legislador hubiera realizado lo anterior, es decir, legislar con relación a los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores ¿era necesario que éstos estuvieran primeramente considerados en la Constitución? ¿Cuál fue el sustento para que el legislador estableciera estas disposiciones?

Indiscutiblemente que para los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados no se presentaría duda alguna, toda vez que de manera expresa así lo establece el artículo 70 de la Constitución federal, pero, para los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores se presentan serios planteamientos.

En beneficio a esta duda pudiera citarse la forma en que fue redactado el artículo 94 de esta Ley Orgánica y en el que se expresa lo siguiente:

Los grupos parlamentarios son las formas de organización que, en los términos del Artículo 70 Constitucional, podrán adoptar los senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo.

Además, deberán contribuir para orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes.

De suerte que, al establecer el legislador la organización de los senadores con igual filiación de partido lo hace con una calidad potestativa y no imperativa, por lo menos en lo que se refiere al párrafo primero, al mencionarse en éste la expresión del verbo poder y no la del verbo deber y con ello pudiera haberse pensado que, a la vez que se da pauta para la agrupación de los senadores no se creaba un conflicto constitucional.

Nuevamente, la actual Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de septiembre de 1999, establece disposiciones en materia de grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores, utilizando la misma fórmula potestativa del anterior artículo 94 en el artículo 71 de esta Ley Orgánica.

Es decir, no obstante que el artículo 70 constitucional citado no ha sido objeto de modificación para que en él se exprese la disposición de agrupación de senadores con la misma afiliación política, las Leyes Orgánicas del Congreso General de 1994 y 1999, en su contenido, han establecido regulaciones sobre el particular.

¿Es lo anterior una facultad metaconstitucional del legislador federal? o bien, ¿es una omisión del órgano constitucional responsable de las modificaciones a nuestra ley suprema?

Bien pudiera adelantarse el argumento de que el legislador no ha requerido la modificación al artículo 70 constitucional, toda vez que en este mismo artículo se dispone que: “El Congreso expedirá la ley que regulara su estructura y funcionamiento internos”.

Sin embargo, también se ha dicho que cuando el Constituyente así lo ha querido ha señalado las disposiciones en forma expresa, tal como es el caso de la disposición para la agrupación de los diputados de la misma afiliación partidista y en consecuencia debería haber también una disposición expresa para la agrupación de los senadores de una misma afiliación de partido.

Por lo que hace a la interpretación de ser la agrupación de senadores con igual afiliación de partido en grupos parlamentarios una facultad potestativa o imperativa es interesante recoger las ideas vertidas por los diversos autores estudiosos de estos grupos.

Gabriel del Estal, reconocido investigador español, en el desarrollo de un estudio sobre libertad parlamentaria y disciplina de voto, mantiene una interesante postura a partir de afirmar que la libertad política llega a su madurez cuando penetra con voz y voto en los Parlamentos, para luego manifestarse en la forma siguiente:

Las libertades políticas se fortalecen y perpetúan cuando se cohesionan constitutivamente, bien integrados en su acción pública. Los partidos no son paraguas ni pesebres para afiliados serviles. Tampoco son látigos de castigo para los disidentes. Son canales por los que corren ideologías y opciones de gobierno, ofrendadas al pensamiento libre de los distintos sectores sociales para que escoja cada ciudadano el programa mejor, o más acorde con el propio sentir. Pero dejándole campo abierto para asumirlas, para rechazarlas o para votar en contra o en favor de ellas, en los parlamentos o en la sociedad, cuando así se lo dicten sus convicciones de arraigo y sus últimos raciocinios.

Ser militante, por afiliación o por simpatía, se entiende así. La libertad auténtica no admite más dictados que los de la propia conciencia íntima o del propio fuero personal del espíritu. Las libertades al dictado ajeno son libertades sólo de nombre, o libertades sin libertad. Cuando ese dictado es político, con sede principal en los parlamentos, los partidos que lo imponen a sus miembros convierten la democracia y el ejercicio estatal del poder representativo en verdadera dictadura.¹¹

Los razonamientos anteriores los lleva el autor español al campo de los parlamentarios para afirmar que éstos son representantes del pueblo no de los partidos, concluyendo que: “Lo que precisan los parlamentos en general y nuestras Cortes muy en particular son parlamentarios y partidos que convengan con hechos antes que con látigos, así como proyectos de ley que se voten por su valor jurídico y nunca por su color político”.¹²

Por su parte, Silvano Tosi, en relación a los grupos parlamentarios, señala que uno de los primeros actos organizativos de las cámaras son aquéllos relativos a la constitución de los “grupos parlamentarios” como una manera legítima de instrumento de control natural de los miembros del Parlamento por parte de las centrales extraparlamentarias.

Sobre si la pertenencia a un grupo parlamentario es obligatoria a partir de que los reglamentos señalan ésta para cumplirse dentro de los dos días de la primera sesión (tres en el Senado), declarando al secretario general de la cámara a cuál grupo se pertenece. Tosi manifiesta que:

Los grupos parlamentarios, motor indispensable de las actividades de las cámaras, intervienen en su organización interna, designando, con respeto al principio de proporcionalidad, los propios representantes al interior de las comisiones permanentes y especiales, así como en aquellas de investigación; en la programación de los trabajos.¹³

El interesante trabajo de Tosi presenta bastantes elementos más de análisis y no es el objeto del presente agotar todos y cada uno de sus

11 Estal, Gabriel de, “Libertad parlamentaria y disciplina del voto”, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

12 *Idem*.

13 Tosi, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1996.

planteamientos. Sin embargo, dos datos que llaman la atención entre estos elementos son los que se refieren a los grupos mixtos, entendidos como aquellos que se conforman por quienes no forman parte de un grupo parlamentario; así como lo relativo a que la organización y la actividad de los grupos parlamentarios son disciplinadas por normas y reglamentos, específicamente por los reglamentos internos de grupo y por los estatutos de partido.

Los reglamentos parlamentarios, expresa el autor, son disposiciones que se ocupan del procedimiento de constitución del grupo, su inserción en la vida parlamentaria, las convocatorias a su constitución formal, etcétera, con los que el grupo tiene un carácter de disciplinado y por lo cual el reforzamiento de los grupos está en la elaboración de reglamentos en los que, sin que implique una sujeción al grupo, haya un predominio democrático sobre el elemento liberal.

Con relación a las posiciones anteriores, los estudiosos del tema ubican dos posturas a partir de clasificar a los grupos parlamentarios como una organización estable de senadores y diputados pertenecientes al mismo partido, o profesantes de la misma ideología política, y provisto de una sólida disciplina —ésta es llamada un postura teórica— mientras que como postura formulista se encuentra aquella que define a los grupos parlamentarios como la reunión en el seno de una asamblea parlamentaria, según las reglas establecidas por ésta, de un cierto número de elegidos, que tienen en común cierto ideal político, cuya tarea es dar soluciones concurrentes a los diferentes problemas que se susciten en determinados momentos.

Otro aspecto importante, tratado por la doctrina, es la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, de la cual se manejan tres hipótesis:

- a) El grupo parlamentario es un órgano de la cámara.
- b) El grupo parlamentario es una extensión del partido político.
- c) El grupo parlamentario como sujeto privado ejerciendo funciones públicas.

El maestro Serna de la Garza, al comentar sobre estas posturas y citando como fuente a Manuel Ramírez, lo hace en los términos siguientes:

Existe en la doctrina una discusión acerca de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, que no viene al caso reseñar aquí en toda su exten-

sión. Simplemente apuntaremos que dicha discusión gira en torno a la consideración de estos grupos ya sea como órganos internos del parlamento o como órganos de los partidos políticos. Podría sugerirse una solución mixta, al decir que el grupo parlamentario adquiere autonomía respecto del partido político al integrarse en la estructura y dinámica del Congreso; en tanto que ese mismo grupo mantiene su autonomía con relación al Congreso, al mantener sus lazos con el partido político que apoyó las candidaturas de quienes integran el grupo parlamentario.¹⁴

Por nuestra parte, se manifiesta la inquietud de lo dispuesto por el artículo 70 para la agrupación de diputados o senadores, según su filiación partidista, a la luz de la facultad establecida, en la fracción V del artículo 99 constitucional, para que el Tribunal Electoral federal resuelva sobre las impugnaciones de actos y resoluciones que violenten los derechos políticos electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de filiación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país.

VII. CONSIDERACIONES

En forma breve, con sustento en los análisis y comentarios desarrollados en los rubros que integran el presente documento, formularemos algunas consideraciones como las que a continuación se expresan:

Primera. Es indudable que la ubicación del sistema de partidos en México, como un sistema de partido dominante, pudiera estar cambiando hacia una etapa de plena competitividad, como podría apreciarse de una evaluación que se realice con los resultados del 2 de julio de 2000, y con los resultados obtenidos determinar la situación actual de los grupos parlamentarios.

Segunda. Es coincidente la doctrina al considerar que los grupos parlamentarios son un motor indispensable de las actividades de las cámaras, toda vez que intervienen en su organización interna, en particular, al interior de las comisiones permanentes y especiales, en las de investigación así como en la programación de los trabajos.

Tercera. En la actualidad, parafraseando al maestro Fix-Zamudio, resulta insuficiente el sistema mixto con mayoría predominante si no se

14 Serna de la Garza, José María, *Derecho parlamentario*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997, colección Panorama del Derecho Mexicano.

establecen en forma debida los mecanismos normativos que hagan posible una participación efectiva de los grupos parlamentarios.

Cuarta. Si bien es cierto que ya existe esta normatividad, con la reforma de 1977 al artículo 70 de la Constitución Política de Estados Unidos Políticos Mexicanos, en la actualidad ésta resulta parcial, por lo que deberá adecuarse el texto de éste para dar cabida en su contenido a los grupos parlamentarios de la Cámara de Senadores.

Quinta. La importancia de los grupos parlamentarios en la vida democrática demanda una mejor regulación, no sólo en la norma constitucional y legal, sino con estatutos o reglamentos emanados de su propia agrupación.

Sexta. Todo lo anterior permite proponer un texto, con el objeto de orientar una reforma al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que tenga la finalidad de integrar y regular a los grupos parlamentarios del Congreso general.

VIII. PROPUESTA DE MODIFICACIÓN AL ARTÍCULO 70 CONSTITUCIONAL

Artículo 70.

...Serán grupos parlamentarios aquellos que resulten de la agrupación voluntaria según la afiliación partidista de los integrantes de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Tendrán como finalidad orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen, de sus respectivas Cámaras.

Los grupos parlamentarios se regirán con el Estatuto, aprobado por la mayoría de sus miembros, que se ocupará del procedimiento de su constitución y su participación en la vida parlamentaria.

IX. BIBLIOGRAFÍA

ANDREA SÁNCHEZ, Francisco José de, *Diccionario de derecho parlamentario mexicano*, México, Cambio XXI, Estudios Políticos y Parlamentarios, 1993.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Buenos Aires, Argentina, Heliasta, 1997, t. IV.
- CARBONELL, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho en México*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000.
- CORREA MORENO, Sergio B., *La representación proporcional en el Estado de México*, Instituto de Estudios Legislativos de la Legislatura del Estado de México, enero de 1999, Serie Cuadernos Legislativos.
- FERRER MUÑOZ, Manuel y LUNA CARRASCO, Juan Roberto, *Presencia de doctrinas institucionales extranjeras en el primer liberalismo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1996.
- GALEANA, Patricia (coord.), *El camino de la democracia en México*, México, Archivo General de la Nación-Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- GONZÁLEZ, María del Refugio y LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio (eds.), *Transiciones y diseños institucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- GUTIÉRREZ S., Sergio Elías y RIVES S., Roberto, *La Constitución mexicana a final del siglo XX*, México, editorial Las Líneas del Mar, 1995.
- HUERTA OCHOA, Carla, *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, Serie E: Varios, núm. 81.
- , *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996.
- y CONCHA CANTÚ, Hugo Alejandro, en VARIOS AUTORES, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- et al., *El significado actual de la Constitución*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.
- RÍOS ESTAVILLO, Juan José, *Legislación*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997, colección Panorama del Derecho Mexicano.
- SERNA DE LA GARZA, José María, *Derecho parlamentario*, México, McGraw-Hill-UNAM, 1997, colección Panorama del Derecho Mexicano.

- TOSI, Silvano, *Derecho parlamentario*, México, Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura-Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- VALADÉS, Diego, *El control del poder*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- , *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 109.
- y CARBONELL, Miguel (coords.), *Constitucionalismo iberoamericano del siglo XXI*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- VARIOS AUTORES, *III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. Memoria*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1987, t. II, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 105.
- VARIOS AUTORES, *IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992, Serie G: Estudios Doctrinales, núm. 139.
- VARIOS AUTORES, *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917, en su septuagésimo quinto aniversario*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 1991.

“Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 1994.

“Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1999.